B 房地产蓝皮书®

LUE BOOK OF REAL ESTATE

中国房地产发展报告 No.4

盘点年度资讯·预测时代前程

REPORT ON THE DEVELOPMENT OF CHINA'S REAL ESTATE

主　编／牛凤瑞

副主编／李景国　尚教蔚





社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

盘 点 年 度 资 讯　　预 测 时 代 前 程

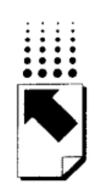
- “**皮书**”是社会科学文献出版社近几年来推出的大型系列品牌图书，它们由一系列权威研究报告组成，在每年的岁末年初对每一年度有关中国与世界的经济、社会等各个领域的现状和发展态势进行分析和预测。
- 该系列图书的作者以中国社会科学院的专家为主，多为国内一流研究机构的一流专家，他们的看法和观点，体现和反映了对中国与世界的现实和未来最高水平的理解和认识，具有不容置疑的权威性。
- 每册皮书均附有数据库光盘（SSDB3.0）。该光盘既是电子书，又是数据库，安装后可享受PDF格式下的舒适阅览；输入任意字词，均可快速查询、检索。该光盘还具有累加功能，能够把多本皮书的资讯自动累加在一个系统里，构建成一个具备无限扩容与增值空间的数字资讯库。

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

www.ssap.com.cn



ISBN 978-7-80230-557-1/F · 116
定价：49.00元（含光盘）





中国房地产发展报告 No.4

REPORT ON THE DEVELOPMENT
OF CHINA'S
REAL ESTATE

主　编 / 牛凤瑞
副主编 / 李景国　尚教蔚



·房地产蓝皮书·

中国房地产发展报告 No.4

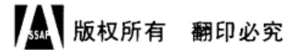
主　　编／牛凤瑞
副 主 编／李景国　尚教蔚

出 版 人／谢寿光
总 编 辑／邹东涛
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市东城区先晓胡同10号
邮政编码／100005
网　　址／http://www.ssap.com.cn
网站支持／（010）65269967
责任部门／皮书出版中心（010）85117872　pishubu@ssap.cn
策　　划／范广伟
责任编辑／邓泳红　刘　云
责任校对／陈　蕊
责任印制／盖永东
品牌推广／蔡继辉

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
（010）65139961　65139963
经　　销／各地书店
读者服务／市场部（010）65285539
排　　版／北京中文天地文化艺术有限公司
印　　刷／北京季蜂印刷有限公司

开　　本／787×1092毫米　1/16开
印　　张／20.25
字　　数／312千字
版　　次／2007年4月第1版
印　　次／2007年4月第1次印刷

书　　号／ISBN 978－7－80230－557－1/F·116
定　　价／49.00元（含光盘）



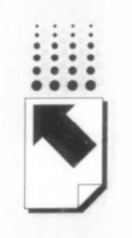
图书在版编目（CIP）数据

中国房地产发展报告 No. 4/牛凤瑞主编. —北京：社会科学文献出版社，2007. 4
（房地产蓝皮书）
ISBN 978 - 7 - 80230 - 557 - 1

Ⅰ. 中… Ⅱ. 牛… Ⅲ. 房地产业 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 Ⅳ. F299. 233

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2007）第 049174 号

法律声明



权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

盘点年度资讯 预测时代前程

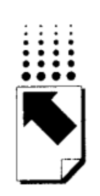
编 委 会

主　　编　牛凤瑞

副 主 编　李景国　尚教蔚

编　　委　（按姓氏笔画为序）

王诚庆　王洪辉　牛凤瑞　冯长春　刘洪玉
李景国　沈建忠　邹晓云　尚教蔚　俞明轩
聂梅生　顾云昌　柴　强　谢家瑾



目 录
CONTENTS

总报告

专题报告

政策篇

土地篇

金融篇

市场篇

管理篇

住房保障篇

区域篇

产业篇

热点篇



CONTENTS

Finance

Market

Administration

Housing Guarantee



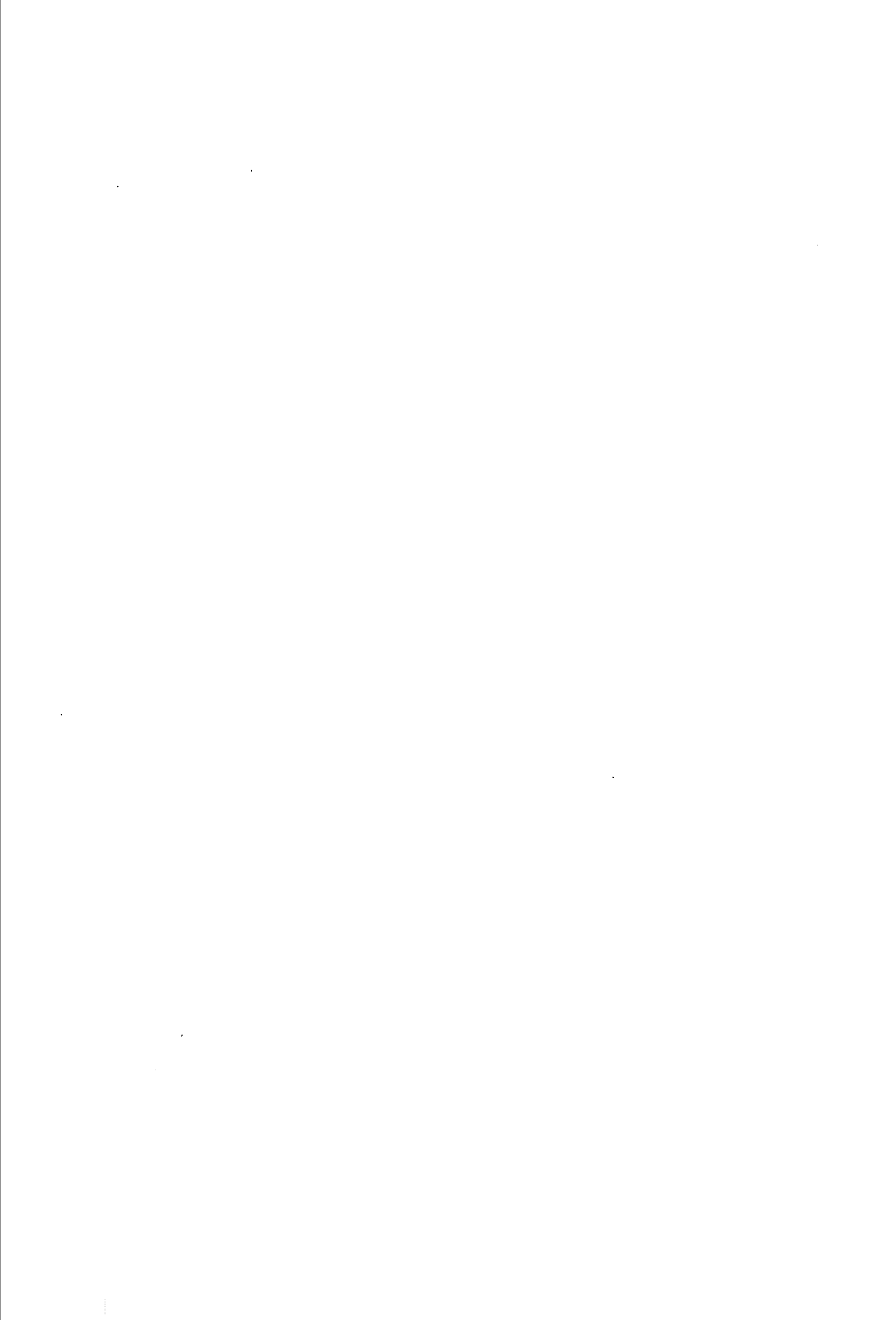
Region

Industry

Special Topics

总报告

General Report



宏观调控下的中国房地产市场

——2006 年房地产市场分析与 2007 年趋势预测

总报告课题组*

一 2006 年房地产宏观调控

针对部分城市房价上涨过快，2006 年国家调控政策频频出台，其中最重要的是 2006 年 5 月 17 日国务院常务会议提出的促进房地产业健康发展的六项措施。2006 年 5 月 24 日国务院办公厅转发的建设部等 9 部委《关于调整住房供应结构 稳定住房价格的意见》（国办发［2006］37 号），对六项措施做了进一步细化，在套型面积、小户型所占比例、新房首付款等方面做出了 15 条具体规定，政策目标集中于调整住房供应结构，稳定住房价格。2006 年国家政策的主要内容，一是保障中低价位、中小套型、普通住房的供应。要求各级城市政府制订和实施住房建设规划，明确"十一五"期间特别是 2006、2007 年普通住房、经济适用住房和廉租房的建设目标，并纳入当地"十一五"发展规划和近期建设规划。纳入近期建设规划的要明确具体的空间布局和安排，明确新建住房的结构比例要求，并落实到具体的区域和项目。二是调整住房需求，特别是控制不合理住

---

* 总报告撰写人：牛凤瑞、李景国、尚教蔚、王洪辉、李庆。李恩平和王建武参加了部分讨论，张新平、李药、朱艳艳、许会英、彭沛燃等同志参与了成书工作。

除特殊注明外，本报告 2000 ~ 2005 年的数据均来自《中国统计年鉴（2006）》，中国统计出版社，2006；2006 年的数据来自 2006 年的统计快报。

房需求的过快增长；进一步遏制投机和投资性购房需求，严格控制被动性需求；限制拆迁规模，规定在没有落实房源和补偿不到位的情况下不得拆迁。三是加大对房地产投资及房地产市场秩序的规范力度。四是加快住房保障体系建设，有步骤地解决低收入家庭的住房问题。五是完善房地产的统计和信息披露制度，坚持正确的舆论导向。六是规范外资进入房地产市场。

政策的重点是，要求地方政府加强廉租房和经济适用房建设，切实解决低收入群体的住房问题；通过“两限两竞”保证中低价位、普通住房供给；强化住宅转让环节的税收管理和外资购房管理，抑制投机炒作；引导合理消费，规范房地产市场秩序；将落实房地产调控政策纳入地方政府目标责任考核制度，保证调控措施有效落实。

与前几年相比，2006 年出台的房地产控制政策具有以下变化。

一是政策的综合性和系统性更强。从 2006 年 4 月底开始，国家关于房地产调控的政策密集出台，涉及信贷、税收、利率、外资、套型结构、市场信息、土地出让与督察制度、土地收益分配管理等领域，涵盖了房地产市场的各个环节。针对调控对象采取相应的调控措施，形成了综合运用行政手段、法律手段和税收、信贷等经济手段的政策体系，房地产调控政策更趋系统化。

二是政策的可操作性增加。2004 年针对房地产投资规模过大、增长速度过快等问题，中央果断采取措施，严把土地、信贷两个闸门；2005 年国务院办公厅就有关房价和土地利用问题分别两次发文。与 2004、2005 年相比，2006 年出台的房地产调控政策和措施更为具体、更具有可操作性。不仅包含具体措施，而且有量化指标，如对套型面积及其比重做出了量化规定。

三是政策措施更具有针对性。针对房地产市场存在的房价高、普通居民买房难、供应偏紧等问题，不仅提出套型量化比例，而且提出保证中小套型普通商品住房的土地供应、加大对闲置土地处置力度等配套措施，从源头上保证住宅供应结构不错位。

四是政策出发点更加关注民生。2006 年出台的房地产政策以调整结构、稳定价格、合理引导消费为主线，以满足普通居民住宅需求为出发点，解决中低收入阶层的住房问题被提到了前所未有的高度，凸显了关注民生理念，表明房地产政策从注重产业发展向重视公共政策、解决民生问题方向倾斜。2006 年的房地产调控还折射出“二次分配注重公平的原则”，如土地收益按一定比例用于社会

住房保障体系建设、对第一套住房的信贷支持和税收优惠等。在这个意义上，2006年的房地产政策与“和谐社会”、“收入分配制度改革”形成了内在联系。

五是强化对政策实施的监督。国务院办公厅发出了《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》，决定在国土资源部设立国家土地总督察办公室，向地方派驻九大国家土地督察局，严格监管各省（自治区、直辖市）及计划单列市的土地审批。相关部委组成调查组，赴全国各地调查房地产调控效果，加大对违规违法事件、案件的处理力度，明确土地违法刑责。如对郑州市违法征用土地建设高校园区问题进行查处，问责对象直指地方政府一把手。

六是政策重点更加重视制度建设。房地产交易有关税费进入地方财政，土地出让金成为地方财政预算外收入的一大来源，是房地产宏观调控政策难以落到实处的重要原因之一。2006年国家调整了新增建设用地土地有偿使用费上缴标准、城镇土地使用税征收标准和耕地占用税征收标准，建立了工业用地出让最低价标准统一公布制度，特别是规定国有土地使用权出让总价款全额纳入地方预算，实行“收支两条线”管理。地方土地收益受到中央财政监管，不再是地方政府或某个部门的独立财政体系，土地出让金使用更加透明、规范，这将在一定程度上抑制地方政府的占地冲动。

二　2006年中国房地产发展状况

（一）房地产投资

2006年全国房地产完成投资19382亿元，比上年增长21.8%，同比上升2个百分点，低于全社会固定资产投资增长率2.2个百分点。房地产投资占全社会固定资产投资额的17.6%，同比下降0.2个百分点（见表1），房地产业投资过快增长的态势得到初步控制。

2006年房地产开发资金中（见表2），国内贷款占19.6%，同比上升1.5个百分点；自筹资金占31.9%，同比下降1.3个百分点；利用外资占1.5%，同比上升0.2个百分点；其他资金（定金及预付款、个人购房按揭贷款）占47.0%，同比下降0.4个百分点。由此可以看出，减少银行贷款份额，降低房地产业对银行信贷的依赖程度，实现房地产开发融资渠道多元化目标，还需要较长的时间。

表 1　2000 年以来房地产投资与 GDP、固定资产投资对比

单位：亿元，%

年份	GDP	固定资产投　资	房地产投资	GDP 增长率	固定资产投资增长率	房地产投资增长率	房地产投资占固定资产投资的比重
2000	99215	32918	4984	8.0	10.3	21.5	15.1
2001	109655	37214	6344	7.5	13.0	27.3	17.0
2002	120333	43500	7791	8.3	16.9	22.8	17.9
2003	135823	55567	10154	9.3	27.7	29.7	18.3
2004	159878	70477	13158	10.1	26.6	28.1	18.7
2005	183085	88774	15759	9.9	25.7	19.8	17.8
2006	209407	109870	19382	10.7	24.0	21.8	17.6

表 2　房地产开发资金来源构成

单位：亿元，%

年份	资金合计	国内贷款		利用外资		自筹资金		定金及预收款按揭贷款	
								总　额	占　比
2000	5998	1385	23.1	169	2.8	1614	26.9	2819	47.0
2001	7696	1692	22.0	136	1.8	2184	28.4	3671	47.7
2002	9750	2220	22.8	157	1.6	2738	28.1	4620	47.4
2003	13197	3138	23.8	170	1.3	3771	28.6	6106	46.3
2004	17169	3158	18.4	228	1.3	5208	30.3	8563	49.9
2005	21179	3835	18.1	270	1.3	7039	33.2	10035	47.4
2006	26880	5263	19.6	394	1.5	8587	31.9	12635	47.0

随着房地产企业规模的扩大，优势企业大步推进跨区域经营，证券市场正在成为房地产业重要的资金来源。2006 年末全国境内上市企业（A、B 股）达到 1434 家，其中房地产企业 80 家，占 5.6%；上市房地产企业总市值 5010 亿元，占境内上市企业总市值的 5.6%，房产企业的融资能力有所加强。

（二）房地产开发

2006 年全国土地开发投资为 1211 亿元，同比增长 28.7%；土地开发面积为 2.66 亿平方米，同比增长 17.3%；土地开发投资占房地产开发投资的比重为 6.2%，同比上升 0.3 个百分点。土地开发投资和土地开发面积的较大幅度增加说明房地产较强的发展态势，房地产产品的供给量将有较高的增长。土地开发投资增长率高于土地开发面积增长率，表明单位土地开发成本增加，是国家严格土

地供应制度、规范拆迁行为等政策实施的结果，也表明土地市场规则日趋完善，土地真实价格正在得到实现。土地开发投资占房地产开发投资的比重上升，表明土地资源在房地产资源配置中的地位得到增强。

2006年全国土地购置面积为3.7亿平方米，同比下降3.8%，是连续第二年绝对量减少；新开工面积7.8亿平方米，同比增长15.1%，为2004、2005年增幅连续下降后的回升；施工面积19.4亿平方米，同比增长17.0%；竣工面积5.3亿平方米，同比下降0.6%，表明当年房地产产品供给减少，应被认为是房价上升的原因之一（见表3）。

表3　土地开发、购置面积与房地产新开工、竣工面积统计

单位：万平方米，%

年份	土地开发	同比	土地购置	同比	新开工面积	同比	竣工面积	同比
2000	11666	25.2	16905	41.4	29583	31.0	25105	17.3
2001	15316	31.3	23409	38.5	37394	26.4	29868	19.0
2002	19416	26.8	31357	34.0	42801	14.5	34976	17.1
2003	22166	7.4	35697	17.9	54708	26.9	41464	18.5
2004	19740	-5.3	39785	7.6	60414	11.2	42465	2.4
2005	22676	5.2	38254	-4.0	67864	10.6	53317	25.6
2006	26606	17.3	36791	-3.8	78131	15.1	53019	-0.6

值得注意的是，2006年土地开发恢复较快增长，为增加供给、抑制房价的过快增长提供了前提条件。随着2006年新开工面积的较大增幅，2007年以后房地产产品供应将有回升。

（三）商品房销售

2006年全国商品房销售面积6.06亿平方米，同比增长12.2%（见表4），为2000年以来增幅最小的年份。2006年房地产实现销售额2.05万亿元，同比增长18.5%（见表5）。商品房销售面积继2005年首次超过年竣工面积后，2006年再次超过竣工面积，这与计入预售面积有关。2005年商品房年竣工面积为5.3亿平方米，比销售面积少700万平方米；2006年销售面积高出竣工面积为7000万平方米，虽有预售因素，但也表明了需求的旺盛，房价上升在所难免。按商品房全年销售额和销售面积相除计算，2006年商品房价格增幅为6.8%，下降了7.2个百分点，说明房价控制取得了成效（见表6）。

表 4　商品房销售面积统计

单位：万平方米，%

年　份	商品房销售		住宅销售		办公楼销售		商业用房销售	
	面积	同比增长	面积	同比增长	面积	同比增长	面积	同比增长
2000	18637	28.0	16570	27.5	437	8.4	1399	39.5
2001	22412	20.3	19939	20.3	503	15.1	1696	21.2
2002	26808	19.6	23702	18.9	539	7.2	2219	30.8
2003	33718	25.8	29779	25.6	630	16.9	2833	27.7
2004	38262	13.5	33820	13.6	693	10.0	3100	9.4
2005	54021	41.2	48092	42.2	1092	57.6	4046	30.5
2006	60628	12.2	54392	13.1	1206	4.3	4200	3.8

注：2005 年后销售面积统计口径发生变化，不能与其前简单比较。

表 5　商品房销售额分年统计表

单位：亿元，%

年　份	商品房销售		住宅销售		办公楼销售		商业用房销售	
	销售额	同比增长	销售额	同比增长	销售额	同比增长	销售额	同比增长
2000	3935	31.7	3229	33.8	208	-1.9	456	36.5
2001	4862	23.6	4021	24.5	231	11.1	555	21.7
2002	6032	24.0	4958	23.3	234	1.3	774	39.5
2003	7955	31.9	6543	32.0	265	13.2	1041	34.5
2004	10375	30.4	8619	31.7	383	44.5	1230	18.2
2005	17314	66.9	14986	73.9	774	102.1	2063	67.7
2006	20510	18.5	17038	20.2	983	18.5	2224	7.8

表 6　商品房价格分年变化表

单位：元/平方米

年　份	商品房平均售价	住　宅	经济适用房	别墅、高档公寓	办公楼	商业用房	其　他
2000	2112	1948	1202	4288	4751	3260	1864
2001	2170	2017	1240	4348	4588	3274	2033
2002	2250	2092	1283	4154	4336	3489	1919
2003	2359	2197	1380	4145	4196	3675	2241
2004	2778	2608	1482	5576	5744	3884	2235
2005	3168	2937	1655	5834	6923	5022	2829
2006	3383	3132	—	—	8150	5295	—

（四）商品住宅开发

近年来国家对房地产业实施宏观调控，包括控制房地产投资信贷、规范拆迁、规范土地供应、加强税收征管等，在短期内影响了房地产产品供应的增加，但2006年国家政策强调增加普通商品住宅供应，调整商品房户型结构等，有利于抑制房价上升。2006年商品住宅投资达13612亿元，同比增长25.3%，同比增幅上升2.4个百分点；商品住宅投资占房地产投资的70.2%，比2005年上升了1.3个百分点；商品住宅新开工面积同比增长15.6%，比2005年增幅上升0.9个百分点；商品住宅销售面积和销售额同比增长分别为13.1%和13.7%（见表7）。商品住宅在房地产中的主体地位加强，顺应了不断增长的住房需求。

表7　全国商品住宅投资与销售情况

单位：亿元，%，万平方米

年份	住宅投资			住宅新开工		住宅销售				住宅销售额占商品房销售额份额	平均销售价格增长率
	投资额	增长率	占房地产投资份额	面积	增长率	面积	增长率	销售额	增长率		
2000	3312	25.5	66.5	24401	29.8	16570	27.5	3229	33.8	82.1	4.9
2001	4217	27.3	66.5	30533	25.1	19939	20.3	4021	24.5	82.7	3.5
2002	5228	24.0	67.1	34719	13.7	23702	18.9	4958	23.3	82.2	3.7
2003	6777	29.6	66.7	43853	26.3	29779	25.6	6543	32.0	82.2	5.0
2004	8837	30.4	67.2	47949	9.3	33820	13.6	8619	31.7	83.1	16.0
2005	10861	22.9	68.9	54990	14.7	48092	42.2	14986	73.9	86.6	18.1
2006	13612	25.3	70.2	63568	15.6	54392	13.1	17038	13.7	83.1	6.6

（五）区域差异

协调区域发展是科学发展的重要内容，房地产在区域协调发展中具有带动作用。我国房地产投资和消费过于集中在沿海大城市，促成房价居高不下。房地产投资向中西部城市扩张，有利于均衡发展。2006年东部地区的房地产投资同比增长17.4%，增速有回升，占全国的比重为63.9%，比2005年下降2.3个百分点。中部地区房地产投资增长率为30.8%，增速高于东部地区，占全国的比重

为 18.2%，比 2005 年上升 1.2 个百分点。西部地区房地产投资增长率为 30.3%，高于东部；占全国比重 17.9%，比 2005 年上升 1.1 个百分点（见表 8）。北京的投资增长率为 12.8%，上海的投资增长率为 2.3%，均远低于 21.8% 的全国平均水平。陕西、吉林、河南的投资增长率高于 50%，内蒙古的投资增长率高达 100%。2006 年区域房地产发展状况（见表 9）也说明我国房地产投资正在向中部和西部城市转移。

表 8　房地产投资额及增长变化区域比较

单位：亿元，%

年份	东部			中部			西部		
	投资额	增长率	所占份额	投资额	增长率	所占份额	投资额	增长率	所占份额
2000	3593	21.7	72.0	662	19.3	13.0	647	28.2	13.0
2001	4498	25.2	71.0	876	32.5	14.0	871	34.6	14.0
2002	5568	23.8	71.0	1111	26.7	14.0	1057	21.3	14.0
2003	7143	28.0	70.0	1557	40.2	15.0	1406	33.0	14.0
2004	9149	27.9	70.0	2024	37.6	15.0	1985	20.6	15.0
2005	10429	14.0	66.2	2682	32.5	17.0	2648	33.0	16.8
2006	12383	17.4	63.9	3524	30.8	18.2	3475	30.3	17.9

表 9　2006 年东、中、西部房地产发展状况表

单位：万平方米，%，亿元

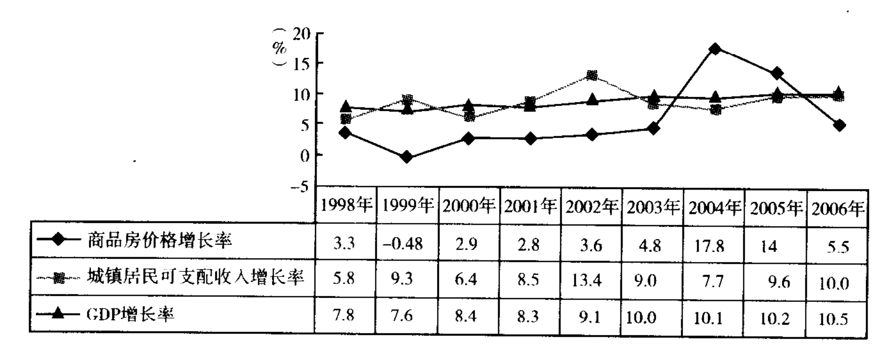
区域	全国	东部地区	中部地区	西部地区
竣工面积	53019	29984.5	11485	11550
增长率	-0.6	-4.2	8.2	1.3
占全国份额	100	56.6	21.7	21.8
施工面积	194090	111653.3	39445	42991
增长率	17.1	12.1	25.2	22.4
占全国份额	100	57.5	20.3	22.2
新开工面积	78131	40906	19277	17948
增长率	15.1	8.2	25.2	22.4
占全国份额	100	52.3	24.7	23
销售面积	60628	32350	13698	14580
增长率	12.2	8.3	19.4	14.9
占全国份额	100	53.4	22.6	24
商品房销售额	20510	14478	2895	3136
增长率	18.5	15.3	29.3	24.8
占全国份额	100	70.6	14.1	15.3

三　2006 年房地产市场存在的主要问题

近几年国家不断加强对房地产市场的调控，但效果一直不很理想。2006 年房地产市场依然存在诸多问题。

（一）部分城市房价增长过快

面对过快上涨的房价，2005 年国家先后出台了新老“国八条”，投机炒房活动有所收敛，购房者一段时间内持币待购，然而一段沉寂后，一些大中城市的房价迅速回升。进入 2006 年，针对房价继续上涨的势头，国务院提出了包括调整住房供应结构、税收、信贷、土地、廉租房和经济适用房建设等内容的六条措施，5 月 29 日国务院办公厅转发了建设部等 9 部委《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》，全国房价过快上涨的势头初步得到扼制，房价上涨幅度连续两年超过城镇人均可支配收入上升幅度的状况得到了改变。但部分城市房价上涨依然过快，全国 70 个城市的统计数据显示，2006 年 12 月商品房销售价格同比上涨 5.5%（见图 1），新建商品住宅销售价格同比上涨 6.6%。其中秦皇岛、



	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
—◆— 商品房价格增长率	3.3	-0.48	2.9	2.8	3.6	4.8	17.8	14	5.5
—■— 城镇居民可支配收入增长率	5.8	9.3	6.4	8.5	13.4	9.0	7.7	9.6	10.0
—▲— GDP增长率	7.8	7.6	8.4	8.3	9.1	10.0	10.1	10.2	10.5

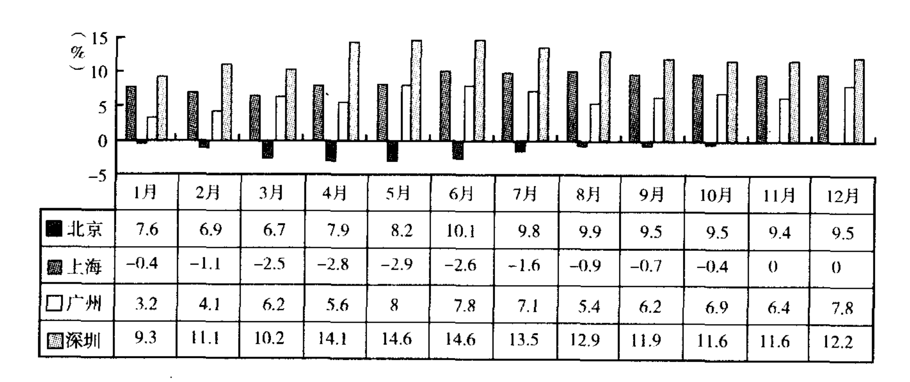
图 1　1998～2006 年商品房价格增速与人均收入、GDP 增速比较

资料来源：①GDP 增长率，2005 年以前的数据来自《中国统计年鉴（2006）》，2006 年的数据来自《2006 年国民经济和社会发展统计公报》。

②城镇居民可支配收入增长率来自 1998～2006 年各年《国民经济和社会发展统计公报》。

③商品房价格增长率，2005 年以前的数据根据《中国统计年鉴（2006）》计算得出。其中，由于统计数据调整，2004 年增长率与当年统计快报数据有所不同；国家发改委和统计局公布的 2005 年《全国 70 个大中城市房屋销售价格指数》，商品房价格同比上升 7.6%；2006 年商品房价格增长率亦来自《全国 70 个大中城市房屋销售价格指数》，见国家统计局：《2006 年我国国民经济继续保持平稳较快发展》。

北京、深圳等城市新建商品住房价格指数同比超过或接近10%（见图2），福州、厦门、成都、广州也分别达到了 9.8%、9.1%、8.5% 和 8.3%，深圳、大连、北京等6个城市二手住房价格同比涨幅超过10%。



	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
北京	7.6	6.9	6.7	7.9	8.2	10.1	9.8	9.9	9.5	9.5	9.4	9.5
上海	-0.4	-1.1	-2.5	-2.8	-2.9	-2.6	-1.6	-0.9	-0.7	-0.4	0	0
广州	3.2	4.1	6.2	5.6	8	7.8	7.1	5.4	6.2	6.9	6.4	7.8
深圳	9.3	11.1	10.2	14.1	14.6	14.6	13.5	12.9	11.9	11.6	11.6	12.2

图2　2006年1～12月四城市房价变动情况

资料来源：《全国70个大中城市房屋销售价格指数》，国家发展改革委员会，国家统计局。

（二）市场供给偏紧

近几年，房价持续过快增长，主要原因是市场供给不足。与市场结构性问题相比，供给总量不足的矛盾是主要矛盾。从2002年1月至2006年底，全国商品房空置面积一直在1.22亿～1.43亿平方米之间波动，与强劲需求之间形成鲜明反差。供求关系紧张，必然导致市场价格上涨，而价格上涨又导致投资和投机需求增长。房地产的投资和投机又刺激价格进一步上涨，形成恶性循环。

（三）价格结构矛盾突出

我国商品房供应的结构性矛盾一直存在，其中之一是套型结构矛盾。2006年1～6月份，40个重点城市上市预售的商品房套均建筑面积115平方米，中小套型普通商品住房供应不足。但相比而言，价格结构矛盾更为突出。高价位商品房比重过高，低价位商品房开发量不足，与城镇普通居民家庭收入不适应。开发商为追求高额利润更愿意开发高档商品房是商品房价格结构矛盾形成的主要原因，但政府在土地供应、租赁住房补贴、住房保障等方面政策的缺失和滞后也是

重要的原因。经济适用房投资2002年开始负增长，2004、2005年又连续两年负增长，2006年占3.6%的经济适用房投资比重相对于庞大的中低收入家庭需求只能是杯水车薪。

（四）市场秩序有待于规范

房地产市场秩序混乱，开发商囤积土地、虚假宣传、捂盘惜售、囤积房源、哄抬房价等问题仍然存在；违规预售、无证经营、合同诈骗、投机炒作等时有发生；开发商违规建设、擅自增加层数、增加建筑面积突破规划、囤积土地、炒买地皮、隐瞒利润、拖欠偷逃税款等行为得不到及时查处，所有这些无不是对国家政策实施的干扰，无不是对社会利益和消费者权益的侵害。由此可见健全市场监管制度，完善监管措施，建立监管责任追究制度，任重而道远。

（五）信息系统建设有待完善

2004年有关部门已出台房地产市场信息系统建设的规定，但由于涉及多个部门和行业的利益与权力关系，信息渠道不畅、统计标准难以统一、数据的客观性和公正性差等仍然影响着政府的决策。由于住房信息、档案等基础制度建设滞后，住房基本底数不清，导致税收、信贷等抑制投资和投机需求的经济杠杆效力大减，抑制外资炒房的调控措施难以精确实施，原本旨在抑制炒房的政策反而祸及普通自住购房者，降低了大众对政策的认同和支持度。房地产信息仍然存在不透明、不准确、不完整等问题，特别是房地产信息向公众披露还未形成制度化，房地产信息的来源、搜集的规范化和系统化建设还有待于完善，统计系统、建设系统、土地系统、金融系统等信息资源的整合和全国性信息网络建设有待于加快推进。

（六）住房保障体系建设滞后

解决低收入家庭住房问题属市场失灵领域，完善住房保障体系是政府作用的空间。我国住房保障体系建设滞后，一方面中央与地方各级政府的财权、事权匹配尚未明确，在房地产业发展与确保民生社会公平之间尚未找到合理平衡点。另一方面现有住房政策也有待于进一步改进，为低收入人群提供基本住房保障责任不明确，缺乏法律与制度保障。保障性住房在住房供应中比重低，覆盖面小，资

金来源缺乏制度化保证。廉租房制度在一些城市尚处于起步阶段，还没有建立起住房基本保障家庭档案和申请、审批制度。经济适用房投资不仅从 2002 年后持续滑坡，而且在执行中走样，弊端丛生，成为腐败的温床。

四　2007 年房地产市场发展趋势

（一）落实调控政策力度加大

中央经济工作会议强调，2007 年经济工作的重要任务之一是“注意加强对房地产市场的合理引导和有效调控”，“要在政策落实上狠下工夫，确保中央各项方针政策和工作落到实处”。全国建设工作会议上强调“今年要全面落实两个‘国八条’和‘国六条’，着力改善中低收入家庭住房条件”。国家各行业管理部门也都发出了加强宏观政策执行力度的信号。2007 年在房地产税收、房地产金融、土地供应等方面仍然存在政策出台的空间。土地市场治理、物权法出台、汇率上升预期等将成为影响房地产市场的重要变量。

（二）房地产投资增幅仍将保持在 20% 以上

在连续几年调控政策的影响下，2006 年我国房地产开发投资增速仍达 21.8%，比 2005 年上升 2.0 个百分点。2007 年房地产开发投资增速在稳定房价、调整住房结构、加强土地和信贷控制下将受到一定抑制。控制房地产信贷规模、提高房地产信贷门槛、提高贷款利率等将是政府可能采取的措施，房地产投资规模将受到影响。但在市场需求持续旺盛、房价居高不下、有行业外部资金进入的情况下，2007 年房地产开发投资增速可能会保持 20% 以上，其中，住宅投资增速可能会有上升。

（三）住房供应结构将有改善

2007 年全国建设工作会议提出：“必须坚定不移地调整住房供应结构，实现 90 平方米以下住房占 70% 以上的目标；必须考虑大多数群众实际居住水平和改善住房需求的支付能力。”统计数据显示，2006 年房地产开发投资中普通住房和经济适用房分别占总投资的 41.8% 和 3.6%，二者占住宅投资的比重分别为

59.5%和5.1%。2007年是“两个70%”政策执行的第二年，房地产供给环节的调控执行力度会进一步加大，住房供应结构将继续得到调整，普通住房和经济适用房投资将增多；别墅等高端住房的投资将受到限制，供给趋紧，推动价格上升。

（四）土地供应和银根继续收紧

2006年5月的9部委“十五条”做出了加大闲置土地处置力度的具体规定，2006年9月国务院专门下发了《关于加强土地调控有关问题的通知》，强调对各地区存在的土地审批、用地集约管理、土地执法等问题进行有效治理。此后，国土资源部先后下发了《关于做好报国务院批准建设用地审查报批有关工作的通知》、《关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知》，表明了延续对土地供应增量严格控制的态度。2006年全国房地产土地购置面积在2005年下降4.0%的基础上又下降了3.8%。土地供应缩紧、土地价格上涨的趋势短期内难以扭转，将促使房地产行业加快对存量土地开发。在“房地产业应重点发展面向广大群众的普通商品住房”政策的指导下，2007年土地供应将向普通商品房用地倾斜。

2006年全国房地产企业开发资金为26880亿元，同比增长25.6%。其中国内贷款5263亿元，同比增长37.2%，比2005年上升了15.8个百分点；国内贷款占比由2005年的18.1%上升到19.6%，房地产企业对银行贷款的依赖程度在加大。定金和预收款的比重由2005年的47.4%下降到2006年的47.0%，房地产企业资金回笼的压力开始加大，面临的资金压力和风险将会加大。

（五）房价涨幅估计在5%以下

2006年中央经济工作会议上明确提出：“明年国家在继续发挥房地产业带动经济发展作用的同时，将抑制房地产投资过快增长和房价过快上涨。”稳定房价仍然是2007年宏观调控的一个基本面。房价涨幅能否得到控制是购房者最为关注的话题，也是宏观调控取得成效的重要标准。2006年的强力调控对房价发挥了抑制作用。国家发改委和国家统计局的调查显示，全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨5.5%，同比下降2.1个百分点，但仍有少数城市房价涨幅在两位数。房价持续上涨促使中央出台更具针对性的抑制房价过快增长的政策。2007年限价房、经济适用房等低价房较多地推向市场，可以部分平抑房价上涨；廉租

房等保障性住房建设的增加将打破现有的楼市格局，对居民预期将产生影响；在高房价的影响下，经过几年快速释放，自住性住房需求将在 2007 年有所减弱。综合以上因素，2004 年以来的较快的城市房价涨幅有可能持续下降，整体房价涨幅可望回落到 5% 以下。

（六）房地产开发企业加快重组

房地产开发企业是资金密集型行业，宏观调控下的紧缩银根，对房地产企业实力提出了更高要求。对于主要依靠银行贷款和预收款获取资金来源的我国房地产开发企业来说，资金实力和融资渠道是生命线。讲诚信、有品牌、实力强、精于管理的企业将更容易获得资金支持，具有融资优势的房地产上市公司更容易获得较大的发展空间，而实力不强、信用资质较低、负债率较高的企业将被逐渐淘汰出局。2007 年我国的房地产市场将得到进一步净化，企业重组加快有利于房地产行业的健康稳定发展。

（七）节能环保型住宅得到加快推广

高投入、低产出、高消耗、低效益、资源紧张是我国国民经济可持续发展中面临的重大问题。我国建筑能耗占总能耗的 28%，发展节能、省地、环保型住宅，不论对当代还是对后人都是一笔巨大的财富；反之，则是一个吞噬财富的黑洞。2006 年 6 月 1 日由建设部与质检总局联合发布的工程建设国家标准《绿色建筑评价标准》开始实施。2007 年节能、环保型住宅建设将加大执行、监督和检查力度。不仅如此，随着 2007 年 1 月建设部、国家发展改革委、财政部、监察部、审计署联合发布的《关于加强大型公共建筑工程建设管理的若干意见》的执行，新建大型公共建筑也将严格执行节能强制性标准。

（八）多渠道解决居民住房的趋势

继北京之后，全国又有一些城市发起个人合作建房。2007 年 1 月广州市市长在参加广州政协会议时明确表示，广州有个新政策，只要单位有地，在符合规划的情况下可以自行建房分给员工，那些没有房的员工可以享受到实物分房。尽管个人合作建房的实际效果如何还有待于实践的检验，在房地产市场中的比例也可忽略不计；尽管允许单位建房还只是在个别城市开了绿灯，其对住房改革造成

的冲击和负面影响有待于评估，但作为平抑房价、解决居民住房问题的尝试，无疑预示着多渠道解决居民住房之风的兴起。

五　政策建议

（一）坚持市场化导向，规范政府权力边界

今后几十年住房供不应求是我国房地产市场的总体态势。房地产业以较快速度发展是城市化进程和住房社会需求强力拉动的必然结果，也是我国产业结构调整的必然趋势。现阶段房地产业健康稳定发展对于改善广大居民的居住条件、满足消费结构升级的社会需求、消化某些行业过剩产能、促进产业结构调整有着现实意义。

住房体制改革基本完成以来，我国城镇居民住房得到较快改善（人均住房面积每年增加1平方米）的实践证明，市场化应是房地产业发展的基本导向，也是改善广大居民住房条件的根本途径。房地产产业政策和宏观调控的长期目标应该是，促进产业的持续健康发展，增加房地产产品有效供给，满足居民不断增长的基本住房需求和改善性住房需求，为构建和谐社会提供物质条件。政府对于房地产业的管理领域主要应是建立健全住房社会保障制度，平衡总量供求关系，规范市场秩序，培育市场环境，保护公平竞争。

在房地产市场调控上，政府要明确自身的权力边界，尊重企业的自主决策权，避免出台直接干预微观经济运行的政策。中央和地方政府也应划分财权事权的边界，中央政策应针对全国房地产存在的普遍性、长远性问题，重在住房制度建设和房地产市场体制及法治环境的构造；地方政府的重点则在房地产市场秩序规范建设和监管。在市场调控的方式方法上，要综合运用经济的、法律的和行政的手段，以经济手段为主，重视政策执行的条件和成本，特别是机会成本的评估，稳定市场预期，促进市场供求总量平衡。

（二）增加住宅有效供给

供给不能满足需要是发展中国家的基本特征。在住房供给不足是主要矛盾方面的现阶段，我国房地产调控的目标应是通过政府掌控的公共资源以及相应的利

率、税率等经济手段和必要的行政手段推进房地产业健康稳定发展，多建房、建好房（节能、节地、环保、耐用、高性价比），特别是努力增加普通商品房供给，平衡市场供求关系，为控制房价过快上涨提供物质基础。

在增加住宅有效供给上，一要处理好城市建设用地与农村居民点用地的关系。相对于农村建设用地，城市用地是更集约的用地方式。我国城市建设用地人均指标100平方米，而农村居民点人均用地一般在150~200平方米。从理论上讲，因农民进城而增加的城市用地要远远小于因农村人口减少置换出来的农村居民点用地。要改革农村宅基地制度，将城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩。在固守住18亿亩耕地红线的基础上，适当放宽城市建设用地的限制，合理增加居住用地供应，进而畅通农民进城渠道，减少农村建设用地，以降低城市化成本。这样总体上可以缩小建设用地规模，更好地保护农地和耕地。

二要完善危旧房改造政策。拆迁补偿价格随着社会经济发展和收入水平的提高而提高，有利于保障被拆迁人的合法权益，维护社会安定。但危旧房改造成本无限制提高，难度越来越大，也不利于社会整体福祉的最大化。从根本上说，危旧房的拆迁改造乃城市现代化建设所必须，也有利于改善被拆迁居民的居住、生活条件。新建住房面积一般大于原危旧房面积，拆迁危旧房新建住房可以扩大住房供应，更好地解决居住问题，也有利于集约用地，保护农业用地。因此，对于不具有保护价值的危旧房，要加大改造力度，同时，要进一步完善危旧房拆迁政策，加强正确的舆论导向，在保护弱势群体合法权益的前提下，确定拆迁补偿的合理范围，剥离其所承担的不合理的社会保障功能。

三要简化土地审批环节，加快住房建设的节奏。按照目前的建设周期，从购地到形成住房供应（预售）一般需要1.5~2年。周期较长主要是由于政府各项前期审批手续繁杂，并成为开发中最大的不确定性因素，也使开发企业为获取土地增值收益而大规模囤积、倒卖土地成为可能。为此，一方面要简化政府审批手续；另一方面，要通过严格土地增值税征收、加强开发周期监管、开征空地税等手段严禁土地囤积、倒卖，逼出闲置土地。

四要更多地通过非行政手段调整住房供应结构。当前住房供应中大户型、超大户型所占比例过大，但也加剧了部分中低收入人群的购房困难。在增加住房供给的同时，调整住房供应结构，应更多地通过市场，采用经济手段。一方面通过税收、地价、信息等手段引导住房供应结构调整，另一方面要通过舆论引导改变

居民购房心理以改变住房需求的结构，从而来引导住房供应。这样一可降低调整住房结构社会成本，二可提高政策效力。

（三）引导住房需求

根据国家统计局发布的数据，2006年我国城镇居民人均住房建筑面积约为26平方米，但由于长期实行住房实物分配制等原因，我国城镇居民住房支出占生活消费的比重远低于同等发展程度国家。因此，要进一步完善住房分配货币化，加快住房补贴的发放，提高居民购房的支付能力，满足改善型住房需求。对于我国居民自住性购房需求中“能买房就不租房”、“能买大房就不买小房”的观念要加强引导：要变“居者买其屋”为“居者有房住”，使居民认识到租房和买房都是解决居住问题的方式；要改变传统的“一套房住一辈子”的置业观念，引导居民梯度住房消费；要倡导健康、环保的居住方式，变对住房面积的追求为对住房功能、实用性的追求。

投资性购房可以增加出租房屋数量，对于培育房屋租赁市场、满足外来人口不断增加的租房需求具有积极意义，也是商品房价格发现机制、级差地租形成机制的重要组成部分。作为个人理财行为的房地产投资的失败，不论是对个人，还是对社会的风险都不会太大。一般的投资者对租金、房价、利率更为敏感，会根据市场的变化调整自己的投资计划。只要对投资性购房进行必要的引导，保证其所占的比例在一个安全的范围内和不在短期内出现大规模的非理性投资置业，就没有必要进行过多的限制。

通过前两年市场整顿、加强税收监管、限制期房转让等措施，住房短期炒作已经得到遏制。但受货币流动性过剩、人民币升值预期、居民投资渠道狭窄等因素影响，部分中心城市出现了一小部分高收入人群大量购买房产既不出租也不急于出售的现象，导致部分住房长时间空置，造成资源的浪费。此问题的解决最终有赖于整体经济环境的改善，同时可适时出台针对空置房屋的住房保有税，增加闲置住房的持有成本，推动住房资源实现更高效的配置。

（四）加快二手房交易和房屋租赁市场建设

二手房和租赁房是许多发达国家住房供应的主体，加快二手房交易和房屋租赁市场建设是增加住房供应，引导合理、健康的住房消费，平衡市场供求关系的

重要方面。我国绝大多数城市的存量房交易市场和房屋租赁市场还刚刚起步。这一方面是由于我国住房货币化改革起步较晚，存量住房质量较低，难以达到基本住房标准，人们对于购买二手房和租住房屋存在认识上的偏差。另一方面则是由于政府对二手房市场和住房租赁市场的关注不够。推进存量住房流转和房屋租赁，一可增加住房供应，特别是由于存量房一般价格较低，租赁房屋一次性支付资金少，对于稳定房价，对于满足中低收入家庭的住房需求有着重要作用。二可降低住房空置率，提高住房资源配置和使用效率。三可提高住房的流动性，有利于人员自由流动，扩大人们自主择业的地域，促进人力资源优化配置。此外，住房流动性的提高还有利于人们在离工作地点较近的地方选择住宅，缩短通勤距离，缓解城市交通压力。

推进二手房市场建设，一方面要引导居民梯度住房消费，扩大二手房的市场需求和供应；另一方面要降低二手房交易门槛和税费标准，简化办事手续，推动二手房抵押按揭，规范房屋中介。而当前某些加大二手房交易税赋、强制规定中小户型比例的做法则在一定程度上不利于二手房市场的发展。为了加快房屋租赁市场建设，政府要引导居民通过租房解决住房问题，积极搭建租赁平台，提供相关信息，规范中介组织，做好相关服务工作。

（五）完善住房保障体系

房地产产品主要是住宅，而住宅既是基本必需品，又是一种投资品。安居才能乐业，解决低收入家庭的住房问题是建立和谐社会的重要物质保证，是政府应尽的职责。

当前部分家庭住房困难的微观原因是收入水平低，无力自主解决住房问题；宏观原因是我国正处于加速城市化、完成工业化阶段，土地有限，住房供应不足。为此，一方面要从源头上增加中低价位商品住房用地的供应，通过税率、利率、舆论等手段引导企业增加中低价位、中小套型普通商品住房开发（不是降低建筑质量）。另一方面要逐步完善住房保障体系，为低收入家庭提供基本住房保障。一是改进经济适用住房供应办法，革除弊端，采用租售并举、以租为主的方式公正、公平地供应给急需的住房困难的家庭。住房质优价廉是所有购房者永无止境的要求，当前，我国城市居民的住房自有化比例超过 80%，住房需求中绝大部分是改善性的而不是保障性的，而我国很大一部分的经济适用住房惠及的

却是改善住房需求者。因此，完善住房保障体系要明确保障对象，尽量减少其对商品房市场的“挤出效应”，避免陷入“好心办坏事”的境地。在部分条件成熟的地区，适时以“补人头”取代“补砖头”，通过向低收入人群发放住房补贴来取代经济适用住房应成为方向。二是要根据地方财政的实际支持能力，量力而行，长期坚持，分步实施，加大廉租住房的建设力度，保障最低收入人群的基本住房需求。

受长期的福利住房政策影响，我国城市居民往往在住房问题上对政府有较高的诉求。由我国发展阶段和基本国情所决定，住房的满足将是一个由首先满足部分群体到满足整个社会群体、由较低水平的满足到较高水平的满足的长期过程。在解决居民基本住房需求的问题上，政府应坚守自身职责的合理边界，把政府在住房保障上能够做什么、能够做到什么程度诚实地告诉广大居民。

在当前住房价格较高、中低收入群众购房困难的形势下，部分掌控公共资源的机构、单位借住房保障，以解决职工住房困难之名，行福利分房之实，采用各种形式搞变相的住房分配，有愈演愈烈之势。如果继续发展下去，不仅不利于资源的合理配置，更易造成新的社会不公问题。要将住房保障和福利分房严格区分开来，珍惜多年住房改革成果，坚持住房分配的货币化和住房供应的市场化的基本方向，防止住房供应的双轨制重新抬头。

（六）整顿市场秩序，规范企业行为

整顿和规范房地产交易秩序，对于维护消费者合法权益，稳定住房价格，促进房地产市场持续健康发展具有重要意义。要加强制度建设，加大对房地产交易环节违法违规行为的查处力度，通过加强商品房预售许可管理、预（销）售活动动态监管、广告发布管理、展销活动管理、预（销）售合同管理、房地产经纪管理等环节，营造主体诚信、行为规范、监管有力、市场有序的房地产市场环境。

我国房地产企业素质较低，虚假广告、虚假承诺、擅自变更规划和房屋结构、房屋质量不合格、野蛮拆迁、雇佣黑物业、恶意拖欠工程款等违法违规行为时有发生。房地产业一直是近年来群众要求治理整顿的呼声最强烈的行业之一。近年来房地产行业遭到集体“丑化”，主要是由于行业本身存在的种种问题所致。在当前资质管理薄弱、市场准入门槛较低、行政管理体制转换的形势下，政

府对房地产业的行业管理要转变思路。一是变项目前期审批为全程服务、全程管理。二是加大市场整顿的力度，严格开展房地产市场专项整治工作，对于违法违规企业给予曝光和必要惩处，直至清出。三是建立房地产信用档案，惩戒失信主体，促进公平竞争和优胜劣汰。扩大信用系统的覆盖面和影响力，通过与商品房网上销售系统的链接，使其成为购房者决策的重要参考依据。

作为房地产企业，要适应不断规范、透明的竞争环境和群众日益增长的住房需求，加强内部管理，严格产品质量，提升售后服务，提高社会责任感，争取在解决中低收入家庭住房、提供良好的配套服务、改善城市面貌等方面做出贡献。

专 题 报 告

Special Topic Report



落实房地产市场调控政策 着力解决低收入家庭住房问题

沈建忠*

一　2006年房地产调控的基本情况

2006年，在继续坚持《国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知》（国办发电〔2005〕8号）和《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》（国办发〔2005〕26号）的基本原则和指导思想、保持调控政策总体稳定的基础上，针对房地产市场发展中的突出问题及其成因，国务院办公厅又转发了建设部等部门《关于调整住房供应结构　稳定住房价格意见的通知》（国办发〔2006〕37号，以下简称37号文件），进一步细化措施，增强可操作性，加大经济、法律和规划等综合调控力度。37号文件更加注重我国人口多、土地少的基本国情和建设资源节约型社会的要求，强调要合理引导住房消费需求和消费模式；注重住房供应结构调整，重点发展与当地居民自住住房需求相适应的中低价位、中小套型普通商品住房；注重住房保障，有步骤地解决低收入家庭住房困难；注重整顿规范房地产市场秩序，维护消费者合法权益，查处违法违规行为。

37号文件下发后，国务院有关部门及时制定出台了一系列配套措施，并加

* 作者单位：建设部住宅与房地产司。

强了监督检查。各地区结合本地实际，认真贯彻中央调控政策，加大了调整住房供应结构、加强住房保障、整顿规范市场秩序等方面的工作力度。房地产市场运行态势基本平稳，并且出现了一些积极变化。

（一）房地产开发投资保持平稳增长，住宅投资比重有所增加

据统计快报数据，2006 年全国完成房地产开发投资 1.94 亿元，同比增长 21.8%，增幅与上年（19.8%）基本持平，已连续两年低于同期城镇固定资产投资增幅（见图 1）。与此同时，投资结构继续得到改善。2006 年住宅投资比重达到 70.2%，同比提高 1.9 个百分点；普通住房投资比重由年初的 36% 上升到目前的 41.8%（见图 2）；经济适用住房投资增速明显加快（一季度 2.6%、二季度 6.1%、三季度 8.9%、四季度 32.7%）。

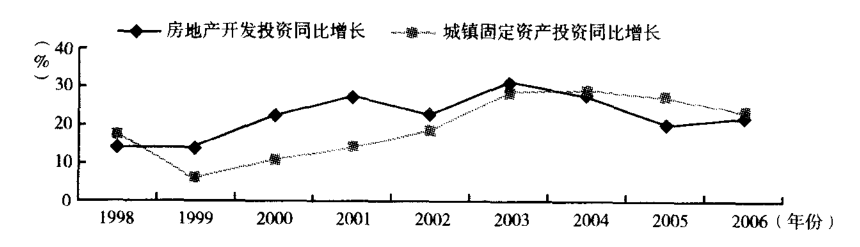


图 1　房地产开发投资与城镇固定资产投资增长情况

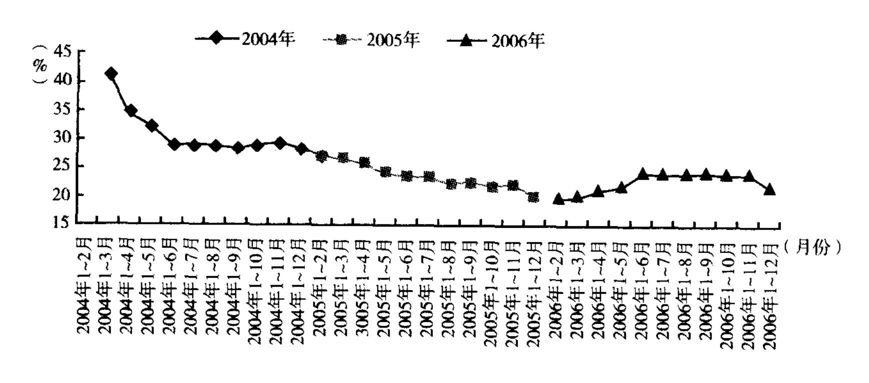


图 2　2004 年以来各月累计房地产开发投资同比增长情况

（二）商品住房价格涨幅总体趋缓，部分城市房价上涨过快势头得到初步遏制

据70个大中城市房屋销售价格指数数据，2006年12月份新建商品住宅销售价格同比上涨6.3%，比上年同期回落0.8个百分点；月环比涨幅已连续6个月控制在0.4%～0.6%的幅度内（见图3）。上海、杭州、宁波等长三角城市房屋销售价格继续保持平稳，2006年上半年房价上涨较快的城市中，呼和浩特、大连等城市涨幅持续回落。

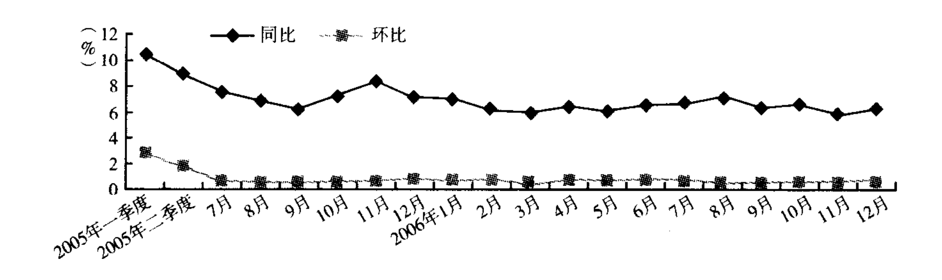


图3　2005～2006年70个大中城市新建商品住房销售价格变动情况

（三）住房建设规划取得阶段性成果，结构调整效应初步显现

自2006年9月份集中检查和通报后，各地对住房建设规划工作均有所重视，特别是地级以上城市行动较为积极。截至2006年12月20日，省会以上城市全部完成了住房建设规划的编制、公布和备案工作；地级以上城市中完成编制的占92.3%，已公布的占68.3%；县级城市工作也取得了较大进展。各地新建商品住房项目中90平方米以下套型所占比重明显提高。2006年6月1日以后，大连市新出让土地项目和新核发施工许可证项目中，90平方米以下的住房所占比重分别达到74.3%和72%；北京市新核发规划许可证项目中，该比例也达到了88.6%。

（四）住房保障制度建设工作力度进一步加大

截至2006年底，省级政府（除西藏外）均已将廉租住房制度纳入目标责任

制管理，地级以上城市（除信阳、保山、遵义、固原外）和229个县级市建立并实施了廉租住房制度，占城市总数的77.9%。浙江、广东、河北、江西、甘肃、陕西、江苏、湖北8个省90%以上的城市建立了廉租住房制度。北京、成都、南通将廉租住房制度覆盖面从低保家庭扩大到最低职工工资家庭或低收入家庭。浙江、四川、辽宁等地加大了经济适用住房供应力度，竣工面积占商品住房的比重超过了10%。江西省省长与市长签订责任状，确保2007年经济适用住房所占比重不低于20%。山东莱芜积极探索经济适用住房货币化试点，允许低收入家庭结合自身实际选择租赁补贴或购房补贴方式，解决住房困难问题。

（五）市场秩序有所好转

2006年开展了房地产交易秩序整治工作，严肃查处了一批扰乱市场秩序、侵害消费者合法权益的违法违规案件，对32起典型案例进行了公开曝光，涉及商品房预售、广告、合同、中介、测绘、产权登记等房地产交易各个环节，收到了良好的社会效果。

（六）规范外资购房工作取得一定进展

据国家外汇局统计，2006年9～12月份，境外机构和个人购买境内建筑物资金结汇4.63亿美元，同比约下降40%。据信息系统数据，2006年6月份规范外资准入以来，外资购房比较集中的一些中心城市外资购房得到了一定控制。北京市、上海市、苏州市境外人员购房面积占比分别由上半年的3.57%、6.13%、4.77%，下降到下半年的1.11%、4.62%、2.69%。

总体看，各地对房地产市场调控的认识逐步深化，政策措施进一步完善，工作力度有所加大，成效正在逐步显现。但市场运行中仍存在一些不容忽视的突出问题。

一是商品住房供应结构性矛盾依然突出。据信息系统数据，2006年，40个重点城市批准预售的商品住房套均建筑面积为111.5平方米（不含未纳入信息系统的经济适用住房等有关数据），尽管较上年的115.6平方米有所下降，但仍然偏大；90平方米以下住房面积占总批准预售面积比重为21.16%，与调控目标要求还存在较大差距。一些地方大户型住房持续热销，影响地方和开发商调整结构

的主动性，增加了调整结构的难度。

二是少数城市特别是北京、深圳等重点城市房价上涨仍然较快。虽然调控以来房价增幅总体上有所减缓，但回落的基础还不稳固，少数城市房价涨幅仍然较高。据70个大中城市房屋销售价格指数数据，2006年12月份，秦皇岛、北京、深圳3个城市新建商品住房价格指数同比涨幅超过10%，福州、厦门、成都、广州也分别达到了9.8%、9.1%、8.5%和8.3%。二手房中，深圳、大连、北京等6个城市同比涨幅超过10%。

三是部分地区住房保障制度建设仍然滞后。截至2006年底，仍有4个地级城市、141个县级市没有建立廉租住房制度。相当一部分城市没有建立稳定规范的廉租住房资金来源渠道，250个地级以上城市还没有将土地出让净收益的一定比例用于廉租住房建设。廉租住房制度覆盖面小，绝大多数城市只覆盖到低保家庭。在相当数量的城市，廉租住房建设进展缓慢。一些地方对经济适用住房现行有关规定执行不力，落实不到位，至今未按有关规定，及时将经济适用住房供应对象的定位调整为低收入家庭。

四是房地产开发、交易等环节市场行为还需要进一步规范。部分地区房地产虚假广告、违规销售、规避套型结构调整、变相囤积房源、哄抬房价等行为依然突出，中介机构无证经营、挪用购房款等违法违规行为仍时有发生，房屋交付争议、质量纠纷等投诉在一些城市有所上升。

二　房地产市场走势分析

2007年房地产市场发展存在着积极的因素，随着各项调控政策措施的贯彻落实，调控效果将进一步显现。特别是各地政府在实践中对中央调控政策的认识在不断提高，调整结构、稳定房价的责任意识在不断增强，工作的积极性、主动性也在不断加强。从近期各地“两会”召开的情况看，地方政府在安排年度工作中，对强化住房保障制度建设、调整住房供应结构、整治改造棚户区和旧住宅区、规范房地产市场秩序等方面，普遍加大了工作力度。这些举措将有利于促进房地产市场的平稳增长，促进城镇低收入家庭住房困难的解决。

当前房地产市场发展总体上仍处于高度敏感期。国民经济持续较快增长，资

金流动性过剩问题突出，工业化、城镇化、市场化、国际化进程进一步加快，客观上将使住房需求持续保持旺盛；但严格的新增土地供应政策和存量土地盘活难度大的双重瓶颈，对住房市场有效供应产生了较大制约。受内、外部因素的影响，房地产市场走势存在着诸多不确定性，房价上涨的压力仍然较大。必须做好应对各种挑战和风险的准备，妥善解决好住房供应总量及结构性矛盾问题，因势利导，有效化解影响房地产市场发展的内外部不利因素，进一步细化和落实金融、土地、税收、规划等政策措施，争取工作主动权。

三　2007 年工作重点

2007 年将继续加大房地产市场调控和管理力度，重点是调整住房供应结构，构建多层次住房保障体系，着力解决低收入家庭住房问题，强化房地产市场监管，有效抑制房地产投资过快增长和房价过快上涨，引导建立符合中国特点的住房建设和消费模式，促进房地产业持续健康发展。

（一）调整住房供应结构

继续督促各地全面完成住房建设规划编制工作，着重抓好规划实施工作，重点落实普通商品住房、经济适用住房和廉租住房建设计划，确保结构调整目标的实现。进一步完善土地供应制度，重点保证中低价位、中小套型普通商品住房用地供应。进一步落实和完善有区别的住房信贷和税收政策，引导建立合理的住房建设和消费模式。加强监督检查和新建住房结构比例考核。对调控政策落实不到位、房价涨幅没有得到有效控制、结构性矛盾突出、廉租住房建设滞后、拆迁问题较多及未把新建住房套型结构比例分解到区域，未落实到具体地块、项目的城市，要限期整改并追究有关领导责任。

（二）继续做好稳定房价工作

继续把控制住房价格过快上涨纳入政府工作的目标，增强地方的主动性和积极性。要加强分类指导，对少数房价上涨过快的城市，要指导其采取切实有效措施，加强供需双向调节，坚决抑制房地产价格过快上涨，保持合理的价格水平。要继续合理控制城市房屋拆迁规模和进度，减少被动性需求。抓紧出台《限套

型限房价普通商品住房建设和销售管理试行办法》，指导各地特别是房价上涨过快的城市切实增加中低价位、中小套型普通商品住房供应，满足当地居民合理的自住需要。

（三）加快构建多层次住房保障体系

所有城市和县城镇都要建立和实施廉租住房制度，最低生活保障家庭中的住房困难户应保尽保。按照政府主导、量力而行、适度保障、循序渐进的原则，有计划、有步骤地扩大廉租住房制度保障范围。加快建立规范、稳定的廉租住房资金渠道，严格落实以财政预算为主、住房公积金增值收益为辅的廉租住房资金筹措机制，确保土地出让净收益的一定比例用于廉租住房建设。完善租赁补贴为主、实物配租为辅的保障方式。引导城市政府通过新建小套型住房，收购、改造旧住房，用于实物配租。建立健全住房保障对象动态管理系统，加强廉租住房规范化管理，确保政府有限的资源落实到最需要保障的家庭。加大经济适用住房、廉租住房建设力度，切实增加中低价位、中小套型普通住房供应，满足低收入家庭住房需要。同时，要加快棚户区改造和旧住宅区整治。另外，积极改善农民工居住条件，按照城乡统筹、协调发展、因地制宜、分步实施的原则，结合各地实际，研究探索提高农民工住房支付能力、有效改善居住条件的具体政策措施。

（四）强化房地产市场监管

结合治理房地产领域官商勾结、权钱交易及商业贿赂、整顿房地产交易市场秩序等专项工作，继续开展房地产交易秩序专项整治后三个阶段的工作，着力构建有利于市场规范运作的制度基础和社会环境。重点防范和制止各种规避结构调整政策、变相囤积房源行为，严厉查处违规销售、哄抬房价、虚假合同套取银行贷款等违法违规行为及扰乱市场秩序的房地产开发企业和中介机构，对严重侵害群众利益、群众反映强烈的典型案例，要依法从严惩处，并及时通过新闻媒体向社会公布处理结果。2007 年要把查处房地产开发涉及的土地、规划、拆迁、开发建设、房地产金融、住房公积金、估价、交易资金监管、预售款监管、集资建房以及房地产企业转制等环节的官商勾结行为作为重点，坚持以案促改，惩防并举，建立健全长效机制。

（五）进一步完善相关政策措施

加强和改善宏观调控，必须坚持短期与长期相结合、发展与改革相结合，坚持住房市场化改革方向，充分发挥市场配置资源的基础性作用，不断增强调控工作的预见性、针对性、综合性和有效性。重点是立足长效机制建设，引导形成符合国情的住房建设模式和消费模式，促进房地产市场又好又快发展。为此，在落实既有调控政策措施的基础上，要进一步细化和完善相应的配套措施。

政 策 篇

Policies



我国房地产政策回顾与绩效考察

李恩平*

我国快速的工业化和城市化以及住房分配制度改革启动了长期压抑的住房需求，房地产市场展现了史无前例的繁荣。为了调整房地产市场与经济转轨、社会转型之间的相互关系，近年来国家房地产政策频繁出台。房地产业发展关系国计民生，关系可持续发展与和谐社会建设，不同的社会群体对房地产政策的价值取向具有不同的诉求。依据相关统计数据对政策绩效进行考察，对于深入理解我国房地产相关政策具有现实意义。

一　房地产政策回顾

随着住房制度改革和房地产业的成长，2001 年以来国家的房地产政策密集出台。2001 ~2006 年间国务院和国务院办公厅出台有关房地产的政策文件共 25 条（见表 1）。

表 1　2001 ~ 2006 年国务院和国务院办公厅有关房地产政策文件

文　　号	文　件　名　称	发文日期
国发〔2001〕15 号	国务院关于加强国有土地资产管理的通知	2001 年 4 月 30 日
国务院令 305 号	城市房屋拆迁管理条例	2001 年 6 月 30 日
国函〔2001〕170 号	国务院关于国土资源部《报国务院批准的土地开发用地审查办法》的批复	2001 年 12 月 25 日

* 作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究中心。

续表 1

文　　号	文　件　名　称	发文日期
国务院令 350 号	国务院关于修改《住房公积金管理条例》的决定	2002 年 3 月 24 日
国发〔2002〕12 号	国务院关于进一步加强住房公积金管理的通知	2002 年 5 月 13 日
国办发〔2003〕70 号	国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知	2003 年 7 月 30 日
国发〔2003〕18 号	国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知	2003 年 8 月 12 日
国办发明电〔2003〕42 号	国务院办公厅关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知	2003 年 9 月 19 日
国发明电〔2003〕7 号	国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知	2003 年 11 月 3 日
国发〔2004〕8 号	国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知	2004 年 3 月 22 日
国办发〔2004〕31 号	国务院办公厅转发监察部等部门对征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况开展专项检查的意见的通知	2004 年 4 月 7 日
国发〔2004〕12 号	国务院关于做好省级以下国土资源管理体制改革有关问题的通知	2004 年 4 月 21 日
国办发明电〔2004〕20 号	国务院办公厅关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知	2004 年 4 月 29 日
国办发〔2004〕46 号	国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知	2004 年 6 月 6 日
国发〔2004〕28 号	国务院关于深化改革严格土地管理的决定	2004 年 10 月 21 日
	温家宝总理在全国深化改革严格土地管理工作电视电话会议上的讲话	2004 年 10 月 28 日
国办发明电〔2005〕8 号	国务院办公厅关于切实稳定住房价格的通知	2005 年 3 月 26 日
国办发〔2005〕26 号	国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知	2005 年 4 月 30 日
国办发〔2005〕32 号	国务院办公厅转发国土资源部关于做好土地利用总体规划修编前期工作意见的通知	2005 年 6 月 4 日
国办发〔2005〕52 号	国务院办公厅关于印发《省级政府耕地保护责任目标考核办法》的通知	2005 年 10 月 28 日
国办发〔2006〕37 号	国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知	2006 年 5 月 24 日
国办发〔2006〕50 号	国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知	2006 年 7 月 13 日
国发〔2006〕31 号	国务院关于加强土地调控有关问题的通知	2006 年 8 月 31 日
国办发〔2006〕100 号	国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知	2006 年 12 月 17 日
国务院令 438 号	国务院关于修改〈中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例〉的决定	2006 年 12 月 31 日

注：本表从国务院网站公报查询得到。查询方式为标题为“土地”、“房地产”、“住房”、“房屋”、针对全国性的国务院、国务院办公厅政策公报，查询期为 2001～2006 年。

数据来源：http：//www. gov. cn/gongbao/2007/issue_ 1049. htm。

其中，出台最多的年份是2004年（7件），其次为2006年（5件）；以“地”为标题的有17件，以“房”为标题的有7件，另有一件直接以“房地产”为标题。2001～2006年国家发改委、建设部、国土资源部、财政部、税务总局、央行（含银监会、外汇局）等6部门针对房地产市场颁发的政策文件有171件，其中，2004、2006年发布的文件最多，分别达37、36件；按发布机构分，两主管部门国土资源部和建设部发布的文件数最多，分别为51件和42件，财政部和税务总局分别为25件和23件，发改委和央行等金融部门各发布15件（见表2）。对有关文件进行整理，可以看出我国房地产政策发生了五个方面的变化。

表2 2001～2006年各部委房地产相关政策发布统计

单位：件

部委名称＼年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	小计
财政部	5	0	1	8	4	7	25
税务总局	0	1	3	7	7	5	23
发改委	5	5	4	0	1	0	15
央行、银监会和外汇局	1	3	2	4	1	4	15
建设部	8	7	3	7	6	11	42
国土资源部	7	8	14	11	2	9	51
合计	26	24	27	37	21	36	171

注：本表根据建设部、国土资源部、发改委、人民银行（含外汇管理局和银监会）、财政部、税务总局等部委发布的针对全国性房地产管理和调控的各类政策文件进行整理，但不包括以“函”形式出现的文件，国土资源部和建设部两大主管部门工作性的文件也不包括，具体搜索办法为以“地”和“房”为标题的以上六部委文件，剔除以“函”为题的文件和非针对全国性的文件，剔除国土部和建设部工作性的文件。主要搜索网站为vip.chinalawinfo.com、www.cin.gov.cn、www.mlr.gov.cn、www.sdpc.gov.cn、www.mof.gov.cn、www.chinatax.gov.cn、www.pbc.gov.cn、www.gov.cn。

（一）调控对象由初期以土地调控为中心转向土地调控与房屋调控并重

2003年中期以前，我国政策调控的中心是调控建设用地，集中于对土地资源的控制和管理。2002年虽有两项住房政策出台，但都以国务院令形式出现，属于1990年代末住房制度改革的延续。而土地方面，无论是2001年的国发15号文还是2003年的国办发70号文都具有明显的调控意义。

2003年中期以后，对房屋的调控明显加强。2003年8月颁发了唯一以“房地产”为标题的国务院政府公告，表明中央对房地产市场的调控对象由初期以土地为中心转向了包括住房在内的整个房地产市场。但直到2005年初，国家对房地产调控的重点仍然以土地市场为主。2004年发布的7项政府文件，其中以土地为标题的就有6件，另一项以房屋为标题的文件则是针对房屋拆迁导致社会稳定问题的，而不是直接针对房屋市场的调控。

由于部分城市房价上涨过快，2005年开始，房产市场成为与地产市场同等重要的调控对象。2005～2006年国务院和国务院办公厅发布的9个相关文件，调控房产市场的有3件，且均直接以“住房”为标题。在把房产作为重要调控对象的同时，国家对土地的调控并没有放松，特别是2006年的国发31号、国办发50号、100号文以及国务院438号令都表明国家在加强房产市场调控的同时，加大了对土地市场调控的力度。

（二）土地调控由早期主要调控工业用地转向主要调控商住用地

土地调控一直是国家对房地产调控的重心。土地调控方向从初期对国有土地增值的关注转向对开发区圈地和失地农民的关注，再转向对建设用地总量和对农地减少的控制。国家土地调控政策重心大致有三个阶段的变化。

第一个阶段，2001～2002年国家土地政策主要关注的是土地作为国有资产的控制和管理，国有土地资产的增值。2001年国发15号文件即以加强国有土地资产管理为标题，把土地作为国有资产的意味明显，把“切实防止国有土地资产流失”作为“加强国有土地资产管理”的中心目标。文件提出了六条措施，其中的第2条（严格实行国有土地有偿使用制度）、第3条（大力推行国有土地招标拍卖）、第4条（加强土地使用权转让管理）、第5条（加强地价管理）都突出了提高国有土地资产价值的要求。第1条（严格控制建设用地供应总量）也明确提出，“只有在严格控制土地供应总量的前提下，才能有效发挥市场配置土地资源的基础性作用，充分实现土地资产价值”。

第二阶段，2003～2004年国家土地政策重心由国有资产增值转向了对不合理开发区圈地和失地农民问题的关注。2003年国办发70号文提出对开发区建设用地进行整顿。文件的政策精神在于“纠正越权审批、违规圈占土地、低价出让土地等行为，促进各类开发区健康发展和土地资源的可持续利用”。文件强调

开发区的规范化以及对开发区名称和投资额的规定，政策的重心是对经济分散化和低效率状况的关注以及对宏观经济过热的担心，而不是对建设用地总量的调控。

与此同时，开发区圈地导致的失地农民增加和农业用地减少引起了国家的重视，于是有了2004年的国发8号文和国办发31号文的出台。前者着重于农业用地的开发，提出留取部分土地出让金用于农业土地的开发（设立专项账户将不低于15%的土地出让纯收益用于农业土地开发，其30%以下集中到省级政府使用）。后者提出切实解决征用农民集体所有土地补偿费支付、管理和使用中的突出问题，督促地方各级政府严格按照依法批准的征用土地方案给予被征地农民合理补偿，严禁拖欠、截留和挪用征地补偿费，依法保护农民的合法权益，落实国家土地管理政策和耕地保护制度。这时尽管国家对农业用地减少高度重视，但提出的解决办法仍然是重点强调农业用地的开发。

第三阶段，2004年以后建设用地总量调控成为政策的中心，土地管理的制度建设成为政策的重点。2004年国发12号文和国办发20号文提出对土地市场进行清理整顿并暂停农用地转用审批半年的决定，把农地与非农建设用地转化问题作为土地调控的核心，提出加强土地管理制度建设。在同年10月21日国发28号文提出，实行最严格的土地管理制度，10月28日总理讲话进一步强调，中国政府将严格控制建设用地的总量规模，保护农用地和耕地，加强土地管理的法制化建设。2005年的国办发52号文件明确做出对省级政府耕地保护责任考核的规定。这一阶段国家政策的特点在于强调土地管理制度建设。2004年国发21号文提出了对省级以下国有土地管理体制的改革，“市辖区国土资源主管部门的机构编制上收到市人民政府管理，改为国土资源管理分局，为市国土资源主管部门的派出机构。乡（镇）国土资源管理所的机构编制上收到县（市、旗）人民政府管理，县（市、旗）可以根据实际情况和工作需要，按乡（镇）或区域设置国土资源管理所，为县（市、旗）国土资源主管部门的派出机构”；“完善土地利用总体规划编制和审批管理体制”；“强化省级人民政府及其国土资源主管部门的执法监察职能”。2006年国办发50号文提出建立国家土地督察制度，国家设立土地督察及其办公室，向地方派驻9个地方督察局代表国家土地总督察履行监督检查职责。2006年国发31号文对土地调控制度建设提出更明确的要求，除了加强土地督察和保障失地农民权益外，突出了规范土地出让收支管理、调整有关

税费政策、建立工业用地出让最低价标准、统一公布制度等要求。后又先后有国办发［2006］100 号文和国务院令 438 号土地政策的出台。

（三）房屋调控重心由重视房地产业发展转向对住房价格的关注和最近对住房结构的调控

我国房屋调控政策的变化也可以分为三个阶段。第一阶段的政策重心在支持房地产业的可持续健康发展。国家对房屋市场的政策可以追溯到 1998 年的国发 23 号文“深化住房制度改革，加快住房建设”，直到 2003 年改革住房基本分配制度和增加住房供给作为国家房屋政策的基本精神一直没有改变。2003 年部分城市房价增长过快，房产投资快速增长，引起了有关部门的注意。首先是人民银行出于对房地产贷款安全的担心，发出［2003］121 号文，要求对房地产信贷进行严格限制，但引起开发商反弹。在有关方面的推动下，2003 年 8 月国务院出台了 18 号文，明确指出“房地产业关联度高，带动力强，已经成为国民经济的支柱产业”，要求“完善供应政策、调整供应结构”，“改进住房制度、健全市场体系”，“发展住房信贷、强化管理服务”，“加强规划管理、调控土地供应”，“加强市场监管、整顿市场秩序”，保障房地产业的持续健康发展，把房地产作为一个产业来发展和支持的意图跃然纸上。与人民银行 121 号文对房产投资增长过快的担心相比，国发 18 号文对此并未过多强调，如何支持房地产业的健康发展仍然是国家政策关注的焦点。

第二阶段政策的重心在于稳定房价。2004 年几个一线城市房价出现了大幅度上涨，引起了购房者的不满，导致了 2005 年 3 月份国务院办公厅以“稳定住房价格”为标题的 8 号电的发出，要求从土地和房屋供应结构、减少拆迁、引导消费、市场监测等多方面来稳定房价，控制房价过快涨幅，并以行政问责形式将稳定房价提高到政治的高度，被媒体称为老“国八条”。一个月以后国务院办公厅转发建设部等七部委关于做好稳定住房价格工作的意见（国办发［2005］26 号），提出加大土地供应调控力度、调整住房转让环节营业税、加强信贷管理、明确享受优惠政策的普通住房标准等 8 项措施，被媒体称为“新国八条”。

第三个阶段重心在于调整住房供应结构。由于房价调控政策没有能够有效抑制房价过快上涨，2006 年 5 月 17 日国务院常务会议提出促进房地产健康发

展的六条措施，随后国务院办公厅转发建设部等九部委关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见（国办发［2006］37号文），提出了调整住房供应结构、加强税收、信贷、土地调控等十五条细则。与“新老国八条”不同的是，“国发37号文”强调了对住房结构的调控，明确了对不同住房供应结构的税收、信贷、土地供应等措施，明确了中小套型占新建住房比例，同时提出有步骤地解决低收入家庭的住房困难，加快城镇廉租房建设、规范发展经济适用房等政策。

（四）土地和房屋调控由“租”、“费”为主转向以“税”为主，由软约束转向硬约束

国土资源部和建设部分别为土地和房屋的两大直接主管部门，出台的相关政策文件较多属于必然。在其他部委中，2004年以前税务总局出台相关政策文件少于发改委和财政部，以后则多于后两者。特别是2005年由税务部门发布的政策文件7件（见表2），发文数量仅次于建设部，与国土资源部持平。考虑上述部门的职能分工，发改委主要负责综合协调，财政部主要管理公共财力配置，税务总局主管税收，各部委年度发布房地产政策文件数量的差异大体上也意味着国家房地产政策调控手段的变化。2003年以前，房地产政策文件主要集中在发改委和财政部，说明国家房地产政策以综合调控和“租”、“费”调控为主，2003年以后税务总局文件密集出台说明房地产调控方式转向了以税收调控为主。税比“租”、“费”调控更具有法制上的稳定性与强制性，对地方政府的约束也更具刚性。所以税务总局的发文数量大量增加表明国家房地产政策调控正在从软约束向硬约束转换。

（五）金融调控由宽松的鼓励性转向紧缩的限制性

房地产金融调控政策主要体现在人民银行、银监会和建设部发布的文件上，发改委以及外汇管理局也有少数发文。2001～2006年房地产金融相关的政策文件共20件（见表3），其中由人民银行主导发布的政策文件8件，银监会主导发布的6件，建设部发布的4件，发改委和外汇管理局各发布一件。从发布的时段看，2006年金融政策发布最为密集，相关文件多达6件，其次为2002、2004年，各为4件，2001、2003、2005年金融政策发布则相对稳定，各为2件。

表3 2001～2006年国家部委有关房地产金融的政策文件

序号	文件名称	发文日期
1	国家发展计划委员会等关于下达2001年经济适用住房建设投资计划和信贷指导计划的通知	2001年5月29日
2	中国人民银行关于规范住房金融业务的通知	2001年6月19日
3	中国人民银行、中国保险监督管理委员会关于加强个人住房贷款和贷款房屋保险管理的通知	2002年1月22日
4	中国人民银行关于降低个人住房公积金贷款利率的通知	2002年3月01日
5	建设部关于降低住房公积金存、贷款利率的通知	2002年3月06日
6	中国人民银行关于加强住房公积金信贷业务管理的通知	2002年8月15日
7	中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知	2003年6月05日
8	中国人民银行关于居民个人住房公积金存款账户日常销户结清时的利率适用和计结息方式的通知	2003年6月09日
9	中国银行业监督管理委员会办公厅关于防范国有划拨土地使用权抵押贷款风险的通知	2004年3月31日
10	中国银行业监督管理委员会关于加强土地储备贷款和城市基础设施建设贷款风险提示的通知	2004年6月23日
11	中国银行业监督管理委员会办公厅关于国有划拨土地使用权抵押登记有关问题的通知	2004年6月30日
12	中国银行业监督管理委员会关于印发《商业银行房地产贷款风险管理指引》的通知	2004年8月30日
13	中国人民银行关于调整商业银行住房信贷政策和超额准备金存款利率的通知	2005年3月16日
14	建设部办公厅关于住房公积金有关利率政策调整的通知	2005年3月18日
15	建设部办公厅关于调整个人住房公积金贷款利率的通知	2006年4月28日
16	中国银行业监督管理委员会办公厅关于规范信托投资公司办理业务中与房地产抵押估价管理有关问题的通知	2006年3月28日
17	中国人民银行关于调整住房信贷政策有关事宜的通知	2006年5月31日
18	中国银行业监督管理委员会关于进一步加强房地产信贷管理的通知	2006年7月22日
19	建设部、中国人民银行关于调整个人住房公积金存款利率的通知	2006年8月19日
20	国家外汇管理局、建设部关于规范房地产市场外汇管理有关问题的通知	2006年9月01日

注：本表根据人民银行、银监委和外汇管理局发布的针对全国性房地产管理和调控的各类政策文件进行整理，但不包括以“函”形式出现的文件以及建设部、国家发改委与房地产金融相关的针对全国性的政策文件。具体搜索办法为以“地”或“房”为标题的人民银行、银监委和外汇管理局等部委局的政策文件，剔除以“函”为题的文件、非针对全国性的文件，以及以“利率”、“信贷”为标题的建设部政策文件，同时以“房”和“信贷”为标题的发改委政策文件。主要搜索网站为 vip. chinalawinfo. com，www. sdpc. gov. cn，www. pbc. gov. cn，www. cbrc. gov. cn，www. gov. cn，http：//www. safe. gov. cn。

各部委文件反映的是国家房地产金融调控方向。2001 ~ 2002 年金融政策的重点在于对房地产市场的支持，要求加大对住房特别是经济适用房投资的信贷支持，鼓励开展个人住房公积金贷款，降低个人住房公积金贷款利率等。2003 年支持型的房地产金融政策出现转折，该年6 月人民银行发出《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（银发 121 号文），要求对房地产投资贷款和个人住房信贷实行严格限制。2005 ~ 2006 年房地产投资增速问题提上日程，人民银行、建设部分别对住房信贷和住房公积金信贷的条件进行调整，银监会加强了对房地产信贷的监管，外汇管理局和建设部也同时对外资进入房地产市场进行了政策规范。综合各部委政策文件数量和内容分析，可以看出 2001 ~ 2006 年国家房地产金融政策经历了一个由松到紧的调控过程。

二　房地产政策绩效与房地产市场运行

房地产政策绩效可以从近年来土地市场供给，房屋市场供给和房地产价格等三方面的变化进行考察。

（一）土地市场供给

据国家统计局数据，全国土地购置面积 2002、2003 年连续两年保持了两位数的增长率，2004 年增速回落为 8.2%；全国完成开发土地面积 2002 年增长了 26.77%，2003 年增长了 3%，但 2004 年出现了转折，下降了 -5.3%，2005 ~ 2006 年则有所回升。表明国家 2003 年开始的土地调控政策在 2004 年有效地控制了土地购置的过快增长，但也给了开发商土地供给从紧的预期，囤积土地而不是立即开发被认为是有利可图的，导致了 2004 年完成开发土地面积大幅度下降。

全国房地产土地购置与完成开发面积的变化地区差异明显。在完成土地开发方面，东部地区在 2004、2005 年连续两个年度负增长；中部地区 2004 年负增长，但 2005 年则有所回升；而西部地区则在 2004 ~ 2005 年连续两年出现了 20% 以上的高速增长。在土地购置方面，东部地区 2003、2004 年增长率大大地低于中西部地区，2005 ~ 2006 年两年负增长，而西部地区则始终保持增长趋势。这表明 2003 年开始的土地调控政策在 2004 年虽然产生了重要的影响。

表 4　2003～2006 年全国房地产土地购置与开发

单位：亿平方米，%

年度 \ 类别	本年购置土地面积					完成开发土地面积				
	2006	2005	2004	2003	2002	2006	2005	2004	2003	2002
全国总计	3.679	3.821	3.999	3.697	3.136	2.661	2.076	1.974	2.085	1.942
东　　部	1.736	1.87	2.175	2.073	1.8728	1.374	1.1199	1.1262	1.285	1.2452
中　　部	0.955	1.098	0.996	0.886	0.7058	0.796	0.5021	0.4725	0.4928	0.4264
西　　部	0.987	0.853	0.828	0.738	0.5569	0.490	0.4542	0.3753	0.3076	0.2698
	本年购置土地面积年增长率（上年＝100）					完成开发土地面积年增长率（上年＝100）				
全国总计	-3.8	-4.4	8.2	17.8	33.95	17.3	5.2	-5.3	7.3	26.77
东　　部	-8.4	-14	4.9	10.6		10.4	-0.6	-12.4	3.2	
中　　部	-9.4	10.2	12.4	25.5		39.6	6.3	-4.1	15.5	
西　　部	12.9	3	12.2	32.5		8.4	21	22	14.0	

注：2006 年面积增长率为 1～11 月累计。

资料来源：2005 年以前数据来自《中国统计年鉴》，2006 年数据来自国家信息中心。

（二）房屋市场供给

2000、2001、2003 年，全国房地产开发企业住宅开工面积保持了 20% 以上的增长率，2004 年以后增速有所下降，其中 2004 年仅为 9.34%，2005、2006 年又有所回升（见表 5）。

表 5　按用途分的房地产开发企业新开工住宅面积

单位：万平方米

年　份	A 总计	B 年增长率（上年＝100）	C 别墅、高档公寓	D 别墅、高档公寓占比 C/A×100－100	E 经济适用房	F 经济适用房占比 E/A×100－100
2000	24401.15	29.81	1169.09	4.79	5313.32	21.77
2001	30532.72	25.13	1456.69	4.77	5795.97	18.98
2002	34719.35	13.71	2278.17	6.56	5279.68	15.21
2003	43853.88	26.31	2349.29	5.36	5330.58	12.16
2004	47949.01	9.34	2975.69	6.21	4257.49	8.88
2005	55185.07	15.09	2834.97	5.14	3513.45	6.37
2006	63567.84	15.6				

资料来源：2000～2005 年数据来自《中国统计年鉴》；2006 年数据来自国家信息中心。

2000～2003 年全国住宅竣工套数保持了较高的增长势头，2004 年达到33.8%。但由于2004 年新开工面积增长率的下降，2005 年竣工住宅套数出现了负增长率。房屋开工竣工数量的变化与土地购置开发数量的变化息息相关。2004年土地购置增速下降和土地开发完成面积减少导致 2004 年新开工住房面积增速下滑和 2005 年住宅供给套数的负增长。因此可以说，2003 年开始的土地调控政策成为 2005 年以后住房供给偏紧的诱因。

考察住房供给结构，2000～2001 年新开工别墅、高档公寓面积占总住宅开工面积的比重在 4.7% 以上，2002、2004 年分别达 6.56%，6.21%，2005 年有所下降，但仍达 5.14%。从套数看，2002 年以来，别墅、高档公寓所占比重一直保持在 3.5% 以上，2003～2005 年一直保持增长趋势。考虑到别墅、高档公寓一般密度较低，同面积建设占地可能高于普通住宅，这就意味着 2002～2005 年新增住宅用地有相当比重被用于别墅、高档公寓开发。2000～2005 年新开发经济适用房面积和比重均呈下降趋势，特别是 2003 年以后均低于 9%，在一些城市基本上只面向拆迁户销售。以套数计算的经济适用房建设亦连年下降，其占总住房套数比重由 2000 年的 28.21% 下跌为 2005 年的 7.8%。这可能意味着从紧的供给政策不仅影响了住房总量供给，还影响了住房供给结构。

表 6　按用途分的房地产企业建设竣工住宅套数

单位：套

年　份	A 套数合计	B 年增长率	C 别墅、高档公寓	D 别墅、高档公寓占比	E 经济适用房	F 经济适用房占比
		(上年 = 100)		C/A × 100 - 100		E/A × 100 - 100
2000	2139702	9.9	59880	2.80	603573	28.21
2001	2414392	12.8	72207	2.99	604788	25.05
2002	2629616	8.9	97751	3.72	538486	20.48
2003	3021134	14.9	108525	3.59	447678	14.82
2004	4042219	33.8	144949	3.59	497501	12.31
2005	3682523	-8.9	135276	3.67	287311	7.80

资料来源：《中国统计年鉴（2006）》，中国统计出版社，2007。

分地区考察，全国房地产开发主要分布在东部地区，但从 2004 年开始，房地产施工面积增长率和新开工面积增长率均低于全国水平，2005 年以来竣工面积增长率低于全国水平，而且两者之间的差距呈拉大趋势。其中，北京市 2004、

2005 年连续两年新开工面积呈负增长，从而导致了 2006 年施工面积出现负增长、竣工面积更是大幅度下降为 -15.3%，2006 年开工面积虽有所增长，但仍然大大低于全国水平，也低于东部地区。这可能意味着 2007 年北京市竣工房地产面积仍将保持较低的水平。上海市则自 2005 年开始，连续两年新开工面积下降（见表 7），可以预期 2007 年上海市竣工面积将出现较大幅度的下降。联系土地购置和开发面积的变化，可以认为，2004 年开始的东中西部地区土地购置和开发面积增量差异导致了房地产新开工和竣工面积增量的差异。这意味着调控政策在地区间影响的差异被传导到房屋建设层面，导致地区房屋开工竣工的差异，进而导致供给增长的差异。

表 7　分地区房地产开发规模与开、竣工面积增长情况

单位：万平方米，%

年　份	2006			2006			2005			2004		
地　区	施工面积	新开工面积	竣工面积	比上年同期增长			比上年同期增长			比上年同期增长		
				施工面积	新开工面积	竣工面积	施工面积	新开工面积	竣工面积	施工面积	新开工面积	竣工面积
全国总计	194090	78131	53019	17.1	15.1	-0.6	17.1	10.6	14.9	19.2	10.4	2.1
东部地区	111653	40906	29984	12.1	8.2	-4.2	14.1	5.2	13.9	18.4	9.4	3.3
北　京	10483	3179	3193	-2.5	7.2	-15.3	-2.5	-2.9	23.0	9.5	-11.1	18.3
上　海	10938	2781	3274	4.6	-9.0	5.8	10.3	-4.4	-10.1	14.7	2.0	38.2
中部地区	39445	19277	11485	26.9	25.2	8.2	22.7	17.8	12.2	26.3	22.5	11.8
西部地区	42991	17947	11549	22.7	22.4	1.3	21.1	18.7	20.5	15.9	2.8	-9.3

资料来源：国家信息中心。

（三）房地产价格

2000 ~ 2006 年全国房地产价格指数变化如表 8 所示，通过比较，可以发现以下特征。

一是就全国而言，2004 年是全国房地产价格变化发生转折的一年。当年全国房屋销售价格和土地交易价格指数增长最快，前者为 109.7，后者达 110.1。之前均保持递增趋势，之后则保持递减趋势，特别 2006 年土地价格指数出现了

表8　2000～2006年间全国房地产价格指数变化

年　份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
房屋销售价格指数	101.2	101.8	104	105	109.7	107.6	105.4
土地交易价格指数	100.5	104.1	107	108	110.1	109.1	101.4
房屋租赁价格指数	105.2	100.9	101	102	101.4	101.9	104.9
房地价格指数比	1.0070	0.9779	0.9720	0.9722	0.9964	0.9863	1.0394
房屋售租指数比	0.9620	1.0089	1.0297	1.0294	1.0819	1.0559	1.0048

数据来源：国家发改委网站各年度4季度房地产价格指数，2006年房屋租赁价格指数和土地交易价格指数为该年度3季度同比数据。

较大幅度的下降。这表明2003年开始的土地市场调控和2005年的房屋价格调控在总体上对房地产价格，特别是地价上升产生了抑制效果。基于国家房地产调控政策方向在2003年发生转变，应重点考察2003年以后房地产价格变化的趋势。2004年全国土地价格保持了高增长，2005年有所下降，但仍然达109.1，高于2003年。不过，调控政策效果经过两年的迟滞，终于使土地价格指数在2006年下降到101.4。房屋销售价格在经历了2004年的高增长以后，2005年增幅有所下降，2006年仍保持了105.4的水平，高于2004年以前各年份。因此，应该认为房屋销售价格走势与土地调控政策密切相关。

二是房地产价格走势的地区差异。为了分析国家调控政策方向转变前后地区之间房地产价格变化，计算2004年和2004年前后三个时间段的全国35个大中城市房地产价格变化状况（见表9）。

2000～2003年房屋销售价格指数高于105的城市有5个，除南昌市以外全部为东部沿海城市①；2004年房屋销售价格指数高于110的城市有9个，除成都市外其余均为东部沿海省份；2005～2006年间年均房屋销售价格指数高于108的城市有5个，除呼和浩特市外其余全部为东部沿海省份。而乌鲁木齐、银川、西宁、重庆、长沙等中西部城市在各时间段大致稳定。也就是说，无论是2004年前还是2004年后，东部沿海城市房屋销售价格增长明显快于中西部地区。即使2003年以后房地产调控政策方向转变也没有能够改变这一基本格局。

① 东南沿海城市包括北京。

表 9　2000～2006 年房地产价格指数变化

指数 / 年份 / 地区	房屋销售价格指数			土地交易价格指数			房屋租赁价格指数			房地价格指数比			售租价格指数比		
	2000～2003	2004	2005～2006	2000～2003	2004	2005～2006	2000～2003	2004	2005～2006	2000～2003	2004	2005～2006	2000～2003	2004	2005～2006
全　国	104	110	107	107	110	105	101	101	103	0.97	0.99	1.01	1.02	1.08	1.03
北　京	100	104	108	100	103	106	106	103	104	1.00	1.01	1.03	0.94	1.00	1.04
天　津	102	114	107	102	116	102	107	101	104	1.00	0.98	1.05	0.95	1.12	1.03
石家庄	101	104	105	98	100	101	101	100	100	1.04	1.03	1.04	1.00	1.03	1.05
太　原	102	106	105	132	101	107	102	100	105	0.77	1.06	0.98	0.99	1.07	1.00
呼和浩特	101	105	109	102	104	110	102	102	108	0.99	1.01	0.99	0.99	1.04	1.01
沈　阳	103	116	107	100	116	107	100	99	103	1.04	1.00	1.00	1.03	1.17	1.04
大　连	99	105	109	101	113	112	99	98	102	0.98	0.93	0.97	1.00	1.07	1.07
长　春	99	100	102	114	105	102	105	101	106	0.87	0.96	1.00	0.94	0.99	0.97
哈尔滨	101	105	104	101	100	107	99	101	105	1.00	1.05	0.98	1.02	1.04	0.99
上　海	112	116	105	106	120	104	102	106	102	1.06	0.96	1.00	1.09	1.10	1.02
南　京	105	115	107	104	103	102	102	105	101	1.01	1.12	1.05	1.03	1.10	1.05
杭　州	106	112	107	129	139	113	102	108	105	0.82	0.80	0.95	1.04	1.04	1.02
宁　波	116	114	104	109	108	110	103	104	107	1.07	1.05	0.95	1.13	1.09	0.98
合　肥	103	106	103	104	105	107	100	101	101	0.99	1.00	0.97	1.03	1.05	1.02
福　州	102	104	106	111	109	109	100	100	105	0.92	0.95	0.97	1.02	1.04	1.01
厦　门	103	107	108	102	110	105	97	102	106	1.01	0.97	1.03	1.06	1.05	1.02
南　昌	108	107	107	118	119	102	103	101	105	0.91	0.90	1.05	1.04	1.06	1.02
济　南	103	110	106	103	104	103	102	103	103	1.00	1.06	1.03	1.01	1.07	1.03
青　岛	109	115	109	103	102	112	98	99	103	1.06	1.13	0.97	1.12	1.17	1.06
郑　州	102	104	107	101	104	106	101	100	103	1.01	1.00	1.01	1.01	1.04	1.04
武　汉	102	108	105	102	103	101	98	101	101	1.01	1.05	1.04	1.04	1.08	1.04
长　沙	101	103	105	102	102	105	101	103	106	1.00	1.01	0.99	1.00	1.00	0.99
广　州	100	103	106	100	100	101	101	102	102	1.00	1.03	1.05	0.99	1.01	1.05
深　圳	101	105	110	101	104	111	100	100	101	1.00	1.01	1.00	1.01	1.05	1.09
南　宁	102	106	105	104	100	103	103	101	101	0.98	1.06	1.01	0.99	1.05	1.03
海　口	102	106	103	103	103	105	96	96	102	0.99	1.03	0.98	1.06	1.10	1.01
成　都	102	114	106	109	105	102	100	106	102	0.93	1.08	1.04	1.02	1.08	1.04
贵　阳	102	108	109	100	116	104	100	102	103	1.01	0.93	1.05	1.02	1.05	1.05
昆　明	100	103	104	100	101	100	100	100	101	1.00	1.02	1.04	1.00	1.03	1.02
重　庆	103	102	102	106	100	102	97	104	101	0.97	1.02	1.00	1.06	0.98	1.01
西　安	101	105	104	101	103	104	100	103	103	1.00	1.02	1.00	1.01	1.02	1.01
兰　州	103	109	105	100	100	100	100	98	100	1.03	1.09	1.05	1.03	1.11	1.05
西　宁	101	104	103	104	106	101	104	100	101	0.98	0.98	1.02	0.98	1.04	1.03
银　川	104	104	103	103	106	104	102	106	104	1.01	0.99	0.99	1.02	0.98	0.98
乌鲁木	100	101	102	102	102	101	99	104	100	0.98	0.99	1.01	1.01	0.97	1.01

注：2000～2003 年、2004～2006 年价格指数均以 2000 年为 100，2003～2006 年价格指数以 2003 年为 100，2000～2006 年以 2000 年为 100。

资料来源：根据国家发改委网站公布的各年度四季度房地产价格指数计算，2006 年的土地交易价格指数和房屋租赁价格指数为 2006 年三季度末数据。

2000～2003年土地交易价格指数高于105的城市有9个，其中5个在中西部地区；2004年土地交易价格指数高于110的城市有8个，其中2个在中西部；2005～2006年土地交易价格指数高于108的城市有7个，其中除呼和浩特以外全部是东部沿海城市。这意味着2004年前后东部和中西部地区城市土地价格格局发生了变化。2004年以前东部与中西部地区城市土地交易价格变化的差异较小，2004年以后东部土地交易价格增长快于中西部，表明房地产调控方向转变的政策效果在地区上的差异。

三是房地价格比例关系有所上升，但城市之间差异较大。房地价格比（当期房屋销售价格指数/当期土地交易价格指数）大于1表明房价增长快于地价，反之亦然。2001～2003年全国房地价格比一直保持在0.978以下，2004年开始出现较大幅度的上升，2005年有所下降，2006年再次上升，达1.039。35个城市中，2000～2003年房地价格比小于1的有14个，其中东南沿海有4个；2004年小于1的有12个，其中东南沿海6个，2005～2006年小于1的城市有12个，其中东南沿海6个。也就是说2004年以后全国总体房价上涨快于地价上涨，其中，东部地价上涨快于房价上涨的城市增多。

平均房地价格比还难以得出东部地区地价推动了房价上涨的结论。城市用地还有工业、交通、商业、公共设施建设等用地，而各类用地价格差异较大，居住用地价格增长最快（比较上海和浙江的按用地结构分的土地交易价格指数可以证明（见表10）。考虑这一因素，可以推断在土地交易价格上升比较快的城市，住宅用地交易价格指数上升更快。因此可以判断，地价上涨对部分城市房价上涨起了推动的作用。北京、天津、青岛、南京、广州、深圳等城市2004年以后房地价格比都大于1，表明房价上涨快于地价上涨。

表10　上海市和浙江省房地产价格指数（2002～2005年）

地　区	浙江省				上海市			
年　份	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
房屋销售价格指数	111.3	112.7	115.2	108.4	107.3	120.1	115.9	109.7
土地交易价格指数	117.1	121.4	119.7	120.4	106.3	115.1	120.3	106.9
居民住宅用地价格指数	119.7	126.9	122.2	121.9	111	122.2	129.4	105.4
工业用地价格指数	104.4	108.3	109.5	114.3	90.3	101.5	101.4	103.7
商业、旅游、娱乐用地价格指数	117.1	112.9	112.7	117.5	—	—	—	—

资源来源：上海市和国家统计局网站。

四是房屋售租价格指数居高不下。房屋售租价格指数比（房屋销售价格指数/同期房屋租赁价格指数）大于1，说明房屋销售价格增长快于房屋租赁价格增长。2004年全国的售租价格指数比最高达到1.08，2000～2003年、2005～2006年间的售租价格指数比都在1.02～1.03之间。这说明，全国总体上房屋销售价格增长一直要快于租赁价格，购房需求大于租房需求。

分地区考察，2000～2003年间35个城市中房屋售租价格指数比小于1的有8个，其中包括北京和天津；2004年小于1的城市减少到4个，2005～2006年小于1的城市为5个，后两个时段中房屋售租价格指数比小于1的全部为中西部城市。

租金意味着对房屋的居住需求，而房价则不仅仅是居住需求的表现，还有投资（投机）需求的成分。售租价格指数比居高不下意味着市场房价增长有一部分是由投资（投机）需求拉动的。投资（投机）需求以对未来房屋价格上涨或未来租金上涨为预期，房屋投资（投机）需求比重过高，蕴含着泡沫风险。2004年开始全国房屋售租价格指数比增大，意味投资（投机）需求对房屋价格拉动的贡献增大。2006年全国的售租价格指数比有下降，表明2005年开始的调控政策对投资（投机）需求的抑制。

三 几点讨论

（一）总供给与总需求

正确判断供求总量是宏观调控的前提。如果市场基本面是总供给不足，那么调控的目标应该是如何增加总供给；如果是总需求过旺，那么调控的目标就应该是调节或引导总需求。若两者同时存在则应对调控目标进行分解。2004年以来我国无论是土地总供给还是房屋总供给，其增速都呈下降趋势。但同期快速的城市化仍在继续，新增城市居民对住房基本需求和原有城市居民对住房改善性需求都在持续旺盛。居民储蓄也在大幅提升，因中国经济连续增长形成对人民币升值的强劲预期，导致国际资本和国内资本一起构成了强劲的投资需求。我国工业化和城市化形成的房屋要求市场前景，成为内外资本垂涎的投资场所。房地产总需求强劲增长与总供给增速下滑形成的反差，必然的结果是价格上涨。

（二）房产投资需求与房价上涨

房地产市场是多样性的需求。在总供给一定的条件下，投资需求从两方面影响房产价格：其一，投资需求增加直接导致总需求增加，导致房价上涨。其二，投资需求增长对消费需求形成挤出效应，推动消费需求走向租房市场，从而推动房租上涨；而房租上涨又意味着投资房产有利可图，必促使投资需求进一步增加。在我国经济快速发展和快速城市化背景下，即使当期总供给与总需求基本平衡，但由于土地的有限性，经济转型中土地制度的不完善，国家从紧的土地供应政策等容易形成住房总供给增量减少的市场预期，推动房价上涨。

不同情况下的房价上涨会产生不同的后果。当投资需求导致房价上涨仅仅对消费需求形成挤出效应，而没有导致总供给相应增长时，如果存在房地产泡沫，也仅仅是价格泡沫。泡沫破裂房价下跌，投资需求的退出被消费性需求迅速填补，影响的仅仅是开发商的利润和投资购房者的回报。如果价格的上涨刺激了总供给的过度增加，那么房价下跌可能导致整个房地产市场的剧烈波动。

2005年以来的国家住房调控一直把稳定房价作为房产调控的中心目标。然而从房屋供给增长率的下降和房屋租赁价格仍然上升的市场表现可以判定，当前房地产价格的上涨仅仅形成对消费需求的挤出效应，而没有形成相应的总供给增加。

（三）房地产关联效应与需求结构

国发［2003年］18号文件把房地产业定位于国民经济的支柱产业。房地产关联效应，至少包括三个方面：其一，房地产业对前后关联产业的推动作用；其二，房地产业加大宏观经济波动，导致金融风险；其三，房地产业提供的住房和工商业设施有利于聚集效应的形成，促进第三产业的发展。不同的经济环境，房地产业产出效应不同。经济低谷时期，房地产业关联效应能最有效地发挥，通过启动房地产业迅速拉动国民经济复苏。经济繁荣时期，由于总资源供给的制约，房地产业过度发展形成的过度压力。本世纪初我国房地产业拉动了经济的快速增长，2003年以后则加剧了与其他产业对要素资源的竞争。房地产业对宏观经济具有波动效应。因为房地产需求中包含消费性需求和投资性需求。投资性需求和高涨的房地产价格相互推波助澜，加大宏观经济波动效应。

房地产的聚集效应对不同的产业和不同的居住人群具有不同的效应。在快速城市化过程中，房地产业发展促进人口聚集居住，形成服务业的规模需求，促进第三产业繁荣。高收入阶层对住房环境质量要求高，人均住房用地面积较大，而低收入阶层人均住房用地面积较小，同等用地规模可容纳更多的人口居住，聚集效应更强。在用地资源有限的条件下，不同的住房结构配置具有不同的聚集效应。城市居住用地更多地用于中小套型住房的建设将带来更高的聚集效应。至于投资性购买的住房，最终要转换为消费性需求，但如果投资性购房被空置，则是对城市聚集效应的损害。

综上，不同的发展阶段房地产应实行区别性调控政策。在经济低谷时期，可以对改善性住房需求和投资性住房需求给予适当的支持，进入经济繁荣期，应抑制投资性需求，特别是投机需求的膨胀，限制改善性需求过快增长。

（四）房地产调控手段

目前国家对房地产调控的两大手段，一是征收营业税控制房地产交易。二是清理土地增值税和征收个人所得税对房地产收益进行分割。营业税增加了房地产交易成本，土地增值税和个人所得税分割了房地产利润，表面上看，都抑制了房地产投机行为。但在不同的市场环境中，政策手段的有效性是不同的。在供过于求或供求平衡的市场环境中，利润分割和交易成本增加对于抑制投机性需求较为有效，但如果市场供不应求，则任何成本的增加或利润的减少都能被迅速的转移到最终消费者身上，助长房地产价格的进一步上涨，增加市场波动。基于短期内的房产交易成本控制也可能导致房地产供给波动，例如，2006 年开征的新购房 5 年内二次交易营业税，可能导致近期二手房供给减少，还可能导致再后数年二手房供给过量增加。

土 地 篇

Land and Land Market



土地市场整顿与供求关系改善

李景国*

面对耕地保护的严峻形势，近几年建设用地控制越来越严，地根越来越紧缩，相关政策和措施频频出台，并且越来越具体，力度越来越大。与此同时，土地作为重要的发展要素，控制其市场增量也成为抑制固定资产投资过热的主要宏观调控手段之一。然而，土地市场存在的一些突出问题一直没有得到根本解决。在此背景下，2006年国家又先后出台了一系列调控土地市场的政策和措施。这些政策和措施不仅是国家对宏观经济和房地产市场进行调控的重要组成部分，也是整顿和规范土地市场所必需的。

一 土地市场存在的主要问题

我国的土地市场在经济体制转型之后才逐步建立和形成，时间尚短，还不成熟。与此相对应，改革开放后经济发展的紧迫感和政绩追求使一些地方政府对GDP增长远比对土地市场规则的建立和遵守更为重视，导致低地价招商引资，区域间恶性竞争，更何况在发展过程中许多规则并没有及时建立，至今也难说完善。另外，不可否认，也有一些政府官员凭借权力以地谋私，破坏土地市场规则。凡此种种，导致土地市场存在许多问题。有关部门一直在不遗余力地解决这些问题，2006年对土地市场的严厉整顿正是这种努力的继续。

* 作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究中心。

土地市场存在的问题主要有以下几点。

一是违法违规用地依然严重。违法违规用地、滥占耕地现象屡禁不止：一些地方固定资产投资高速增长，对土地需求持续攀升，虽然经审批供应的土地数量控制在计划指标之内，但在规划、计划之外扩大了建设用地规模，甚至直接在规划计划之外超计划批地；通过“以租代征”或“农村集体土地流转”，擅自将农用地转为建设用地，规避国家规划计划对建设用地规模的控制和新增建设用地土地有偿使用费；擅自修改土地利用总体规划，违规调整和占用基本农田；在新农村建设中，借城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩试点之名，在农村大拆大建，擅自将腾退土地置换为非农业建设用地；违法违规在城乡结合部利用农民宅基地进行房地产开发；置国家政令于不顾，违反宏观调控政策和国家产业政策上项目占地；以发展生态农业、旧村改造等为名，变相从事房地产开发、建高尔夫球场和别墅等。国土资源部对 2004 年 10 月至 2005 年 5 月部分城市卫星照片执法检查情况统计显示，违法用地占新增建设用地宗数、面积的比例分别达到 61% 和 50%，有的地方甚至高达 80%。从 2006 年年初摸底情况看，这一势头还在上升，严重冲击了土地用途管制制度的实施。

二是工业用地盲目扩张势头尚需进一步遏制。一些地方政府盲目追求经济增长速度，片面依靠投资拉动经济增长，用行政力量推动投资，不顾资源支撑条件和环境承载能力，竞相“大上项目、上大项目”，在规划计划之外扩大建设用地规模。工业用地增速过快，除了投资拉动外，一个重要原因就是地区之间恶性竞争，竞相压低地价招商引资，一些地方为引进工业项目实行零地价甚至负地价政策，造成工业用地低成本过度扩张，助长大量低水平重复建设。这一方面造成了国有土地收益大量流失，破坏了公开公平、竞争有序的市场环境，影响了区域的协调发展；另一方面造成了土地资源的粗放利用、低效利用、闲置浪费和国有土地资产的大量流失。低价出让土地的结果，就是压低征地补偿费。

三是一些地方被征地农民利益仍然得不到保障。为了解决一直存在的失地农民利益的保障问题，有关部门一直强调保护失地农民利益。但是这些精神在有些地方并未能有效贯彻，被征地农民利益受到损害，未能确保生活水平不降低、长远生计有保障。一些地方土地出让收入主要用于城市建设，致使没有资金缴纳新增建设用地土地有偿使用费和拨付用于农业土地开发的资金，甚至拖欠、挪用农民征地费。一些地方依然存在被征地农民补偿不合理、补偿金被截留、安置不到

位等问题。加上土地出让收支不够透明，使用不尽合理，影响了社会稳定。

四是土地出让收入不透明，使用不合理。一些地方政府不顾经济发展水平和市场情况，为获取土地出让金收入而盲目扩大城市规模，盲目加大旧城改造力度，大量出让国有土地，土地出让收支未纳入预算管理；一些地方没有严格执行土地有偿使用和公开出让制度，有的仍采用划拨和协议的方式出让土地；有的自行减、免、缓征新增建设用地土地有偿使用费；有的违规返还土地出让金；土地出让收益规定用于农业开发的部分未能及时足额提取；一些地方擅自挪用土地出让金，甚至以未来土地出让收入作担保而向金融机构大量借贷资金搞城市建设，大量透支未来土地收益。

五是监管力度不够、执法难问题仍然比较突出。违规违法用地问题之所以严重，主要是因为监管力度不够和土地执法难。土地管理部门一直是各级地方政府的职能部门，面对许多地方政府为追求 GDP 和政绩导致的占地冲动，难以有力有效抗争，即使在省以下实施垂直管理体制，土地管理部门也无法彻底割断与当地政府的种种利益关系。“因公”违规违法用地案件调查难、处理难、处理人更难的局面没有明显改观。这不仅影响了土地法律法规的有效实施，影响了宏观调控措施的贯彻落实，更影响了国家有关土地法规的权威性和严肃性，影响了政府威信。

六是地方政府占地冲动一直没有得到有效遏制。在现行土地管理体制下，征地和土地一级市场均由各级地方政府控制，即政府控制着土地市场的进口和出口。显然，管好土地市场的关键是管好各级地方政府，特别是市县政府。但是，片面追求 GDP、现有的政绩考核体制，特别是“以地生财”的驱动等使地方政府一直具有很强的占地冲动，导致圈地运动等屡禁不止，耕地保护压力越来越大。尽管近年来出台了各种政策和措施，但地方政府的占地冲动一直没有得到有效遏制。

二　2006 年土地市场宏观调控政策与措施

（一）主要政策与措施回顾

针对土地市场中存在的问题、配合房地产市场调控，2006 年国家土地调控政策和措施频频出台，其密集程度和调控力度前所未有。主要政策和措施包括以

下内容。

3 月 29 日国土资源部发布《关于坚持依法依规管理节约集约用地　支持社会主义新农村建设的通知》（国土资发〔2006〕52 号），首次明确提出将推进农村非农建设用地流转的试点工作。

5 月 17 日，国务院常务会议提出了促进房地产业健康发展的六项措施（“国六条”）。土地调控是重要措施之一，要求科学确定房地产开发的土地供应规模，加强土地使用监管，制止囤积土地行为。

5 月 29 日，国务院办公厅下发《关于调整住房供应结构　稳定住房价格的意见》（九部委十五条意见），对“国六条”进一步细化，在土地方面要求保证中低价位、中小套型普通商品住房土地供应，加大对闲置土地的处置力度。

5 月 31 日，国土资源部发布《关于当前进一步从严土地管理的紧急通知》，要求坚决遏制违法违规占用土地，确保房地产调控中的土地政策落到实处。

6 月 14 日，国土资源部发布《关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知》，即日起清理闲置和别墅用地。

6 月 15 日，国土资源部发布《关于尽快向社会公布城镇房地产开发土地供应及开发利用情况的通知》，要求各地一个月内公布土地纯收益、土地闲置状况。

7 月 6 日，建设部颁发 165 号文件《关于落实新建住房结构比例要求的若干意见》，其中提出年度土地供应计划中已明确用于中低价位、中小套型普通商品住房用地和依法收回土地使用权的居住用地，应当主要用于安排 90 平方米以下的住房建设。

7 月 24 日，国务院办公厅发布《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》，设立国家土地总督察办公室，同时向地方派驻 9 个国家土地督察局，分别负责其辖区内的土地监察职能，将全国省（自治区、直辖市）及计划单列市的土地审批利用纳入九大土地督察局严格监管之下。

7 月 25 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，部署进一步加强土地调控工作。会议上提出，国有土地使用权出让总价款全额纳入地方预算，实行“收支两条线”管理。还调整新增建设用地土地有偿使用费缴纳标准、城镇土地使用税征收标准和耕地占用税征收标准，建立工业用地出让最低价标准统一公布制度。

8月1日，国土资源部制定的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》正式施行，对招标拍卖挂牌或协议出让国有土地使用权的范围做了细化，进一步明确了六类情形必须纳入招标拍卖挂牌出让国有土地的范围，并提出建立国有土地出让的协调决策机构和价格争议裁决机制。

8月6日，国土资源部针对土地管理中存在的五大问题推出五大措施：一是提高征地成本；二是规范土地出让收支管理；三是提高新增建设用地土地有偿使用费缴纳标准；四是统一制订并公布各地工业用地出让最低价标准；五是加大建设用地取得和保有环节的税收调节力度。

9月5日，《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》下发，涉及土地利益、政府责权等八项重要的改革内容，核心在于从机制入手对土地收益进行调整，建立更为科学的利益分配机制，这标志着我国政府在土地管理和调控政策上再度进行了重大调整。

9月6日，国务院第149次常务会议驳回了国土资源部上报的《全国土地利用总体纲要》，会议要求全国18亿亩耕地至少要保持到2020年而不是2010年。

9月6日，继国务院公布通知要求开展查处违法用地专项行动后，国土资源部又发布了《关于开展2006年度土地变更调查工作的通知》，表示将全面查清全国各类土地利用变化情况，以充分发挥土地管理在宏观调控中的“闸门”作用。

9月27日，温家宝总理主持国务院常务会议，决定给予与违规用地有关的河南省政府两位常委党内严重警告处分。这是因土地违法第一次处罚省级以上官员，明确表达了中央宏观调控的态度和决心。

9月29日，国土资源部发出《关于开展工业用地价格调查的紧急通知》。

10月10日，国土资源部下发《关于适应新形势　切实搞好土地开发整理有关工作的通知》，要求各地从把握方向、尊重民意、严格管理、健全机制等四个方面，切实搞好土地开发整理工作。

10月19日，监察部、国土资源部联合下发《关于开展查处土地违法违规案件专项行动的通知》，决定从即日起至2006年年底，集中力量查处一批违反土地管理法律法规和政策规定的案件，严肃惩处土地违法违规行为，遏制土地违法违规问题反弹的势头，改善土地管理和土地执法环境，以促进国家宏观调控措施的落实。

11 月，财政部、国土资源部和人民银行联合发布《关于调整新增建设用地有偿使用费政策等问题的通知》，规定自 2007 年 1 月 1 日起，新增建设用地土地有偿使用费标准将提高一倍。此举主要针对地方政府，意在遏制地方用地冲动。

11 月 27 日，国土资源部发布《全国工业用地出让最低价标准》。

在发布上述各项土地宏观政策与法规的同时，2006 年，部省两级对违法用地直接立案公开查处的力度明显加大，1～11 月，全国立案 7.74 万件，同比增加 13.6%；涉案面积 89.4 万亩，同比增加 78.2%；收缴土地 15 万余亩。土地利用规划计划管理得到加强，新一轮全国土地利用总体规划修编正加紧进行，土地利用年度计划从紧制订。

（二）政策与措施中几个值得关注的亮点

2006 年密集出台的各项土地调控政策和措施，对规范土地市场、深化土地管理制度改革具有重要意义，表明土地管理正面临空前严峻的形势，土地“闸门”进一步收紧。在这些政策和措施中，尤其值得关注的是《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，它是继 2004 年《国务院关于深化改革　严格土地管理的决定》出台后，国家在土地管理和调控政策上的又一次重大调整。

1. 调整土地收益分配机制——更多关注失地农民和“三农”问题

主要是提高被征地农民的社会保障水平，确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》提高了征地补偿水平，将征地补偿安置费用的落实作为批准征地的前提；对征地补偿费、安置补助费，在财政预算当中列支，首先保证支付；加大了土地出让收入用于“三农”的比重，包括用于农村基础设施建设、农业土地开发和基本农田建设；同时，做好被征地农民的就业培训和社会保障工作。

2. 规范土地收支管理——试图遏止地方政府占地冲动

调整土地收支管理体制，是 2006 年土地调控政策和措施的重要内容之一。土地出让收入将纳入预算管理，缴入地方国库，实行“收支两条线”管理。这标志着地方土地收益将受到中央财政监管，不再是地方政府或某个部门的独立财政体系。这意味着市、县政府不能再随意地支配和使用土地出让收入，而是要按照财政预算管理的要求，经过批准才能使用，土地收入将不再是地方政府的

“小金库”。有了这项规定，以前存在的土地出让收入使用缺乏监督的问题将得到基本解决，地方政府的占地冲动，将得到有效遏制。

3. 建立统一的工业用地出让最低价标准——抑制工业用地过度扩张

工业用地过度扩张供、增速过快是建设用地增量过快增长的重要原因之一。有关部门对2004年以来的工业用地总量分析表明，工矿用地在建设用地供应总量中所占的比例持续稳定在43%。为解决这一问题，国家要建立工业用地出让最低价标准统一公布制度，以遏止各地招商引资中竞相压低地价的恶性竞争行为和工业用地的过度扩张。同居住用地一样，工业用地也必须采用招标拍卖挂牌方式出让，其出让价格不得低于公布的最低价标准。

4. 完善土地管理责任制——强化责任追究

一是强调各个地方政府的主要负责人对本行政区域内土地管理负总责，主要是耕地保有量、基本农田保护面积和新增建设用地的总量三方面的责任。土地利用年度计划考核、土地管理和耕地保护责任目标考核以实际耕地保有量和新增建设用地面积为依据。二是建立问责制度。严格实行问责制，对地方政府负责人的违法违规领导责任进行追究，明确规定了对地方政府责任人问责的三类情形：对本行政区域内发生土地违法违规案件造成严重后果的；对土地违法违规行为不制止、不组织查处的；对土地违法违规问题隐瞒不报、压案不查的。同时，强化对土地管理行为的监督检查，对新出现的一些违法违规行为要追究有关人员的行政责任，明确了违法违规行为适用的法律，完善了土地违法违规领导责任追究办法、土地违法案件的查处协调机制。三是按照权责一致的原则。由国务院审批农地转用和征地审批的84个城市的权力，主要审核的权力和责任都交给省级政府，按照权责一致的原则，中央政府主要是加强监管。设立国家督察制度，强化对土地管理行为的监督检查。

5. 全方位构建土地调控网——土地宏观调控体系开始形成

2006年政策与措施的出台，可以说是从土地收益分配的源头上对土地调控机制进行标本兼治的战略部署，标志着我国土地宏观调控体系的初步构建。从土地利用规划和计划、土地出让、土地审批、土地征用、土地收益分配、土地监管、耕地保护、土地管理责任制度等方面全方位构建土地调控网。这些措施综合运用并严格执行，不仅有利于理顺各级政府与用地者以及被征地农民等多方面的利益关系，而且可以抑制建设用地过度扩张，有利于促进各地招商引资质量的提

高，有利于以工补农、以城促乡、城乡统筹，有利于促进社会和谐，促使地方政府走上中央要求的宏观轨道。

（三）有待考虑的几个问题

尽管2006年出台了许多有新意、针对性强的土地政策和措施，土地宏观调控体系开始形成，但仍存在有待考虑的问题。

有人担忧新一轮土地政策的推行能否从根本解决土地市场供求矛盾和土地违法问题。事实上，自1986年以来，严格土地管理、禁止乱占耕地就一直是土地管理工作的主题，但20年来尽管中央三令五申，滥占土地之风却屡禁不止，甚至一些地方政府也成了土地违法的主体。目前出台的各项土地政策仅是国务院下发的文件，并没有带来既有法律框架的改变，行政手段的效率能够延续多久值得存疑。土地市场上始终存在调控和反调控的中央政府与地方政府的博弈。抑制一些地方不顾实际扩张用地的冲动，关键在于完善土地利益分配机制，调整中央与地方的利益分配关系以减少地方政府土地出让纯收益。这个问题不解决，地方政府的违法占地行为仍然有利可图，其占地冲动就不能从根本上得到遏制。

也有人担心建立工业用地出让最低价标准，具体实施效果是否会打折扣。因为，对于建立统一的工业用地出让最低价标准，不少地方存在顾虑，担心制定了工业用地最低价，实行招拍挂牌会影响招商引资，影响地方经济发展。因此，一些地方有可能在出让土地的时候，明里不突破最低价标准，背地里却以各种形式给予补贴或返还，企业事实上仍以比较低廉的价格获得土地。这种行为都是暗箱操作，很难调查取证、追究责任。

很多人担心抑制土地供给会使土地供需矛盾更为突出，房价上涨越快是否就越难以抑制。实行最严格的土地控制政策一直是调控政策的主调。盘活存量受拆迁矛盾的影响，越来越难。从市场看，不仅存在套型结构、价格结构的供需矛盾，总量上的供需矛盾更加显化，并且日益突出。目前房价上涨的根本原因是供需矛盾。单靠抑制需求难以抑制房价过快增长；相反，因目前出台的以增加购房成本为主的政策和措施没有区别自住和投资、投机，加重了普通购房者的负担。住房是生活必需品，刚性需求无法抑制，尽快加大土地和住房的供应量，缓解供需矛盾，是解决房价上涨过快问题的根本出路。随着土地“闸门”进一步收紧，供求矛盾将会加剧。在市场规律的作用下，房价将可能进一步上涨，而在房价持

续上涨的情况下，就会助长投资和投机。

另外，有人质疑解决地方政府的占地冲动问题，仅靠控制土地出让收入能否奏效。许多人认为地方政府的占地冲动和我国财政收支结构有关。现行地方税体系税种小而多、税源分散、涉及面广、收入零星，大部分地方政府缺乏可靠而稳定的收入，土地收入成为地方政府主要的财政来源。有调查显示，在一些地方政府，土地出让金收入已经占到政府预算外收入的60%以上。实行分税制后，地方财政支出占全国财政支出的比重为60%以上。也就是说，地方政府以差不多40%的收入提供了约2/3强的社会公共服务。解决土地财政的问题，需要进一步深化财政体制改革，特别是完善省级以下的财政体制，合理划分税权。

三　改善土地供求关系紧张的对策

几年来，尽管国家不断出台抑制房价的调控政策和措施，并且越来越严厉，但房价依然持续上涨，形成了边调控边上涨的局面，以致有传媒将此形容为“空调”，使民众对调控房价的希望也产生了影响。许多学者提出，供求矛盾是房价上涨的根本原因，单靠抑制需求难以抑制房价上涨过快，加大土地和住房的供应量、缓解供需矛盾，才是解决房价上涨过快问题的根本出路。

然而，在人多地少、耕地资源紧张、保障粮食安全的国情下，18亿亩耕地成为不能逾越的红线。在严格控制建设用地总量，特别是严格控制将农业用地转为建设用地的国策下，如何才能解决土地供应紧张的矛盾呢？从宏观上看，为保障耕地总量不减少，主要应着眼于调整建设用地结构，其中主要是提高工业建设用地集约度和调整农村居民点建设用地。

1. 提高工业建设用地集约度，减少用地扩张

一是整顿开发区用地。2003年以来，国务院及有关部门对各类开发区、工业园区等进行了严格查处，全国原有各类开发区总数为6015个，撤销了3763个。开发区原有规划面积3.54万平方公里，核减规划用地面积1.7万平方公里，开发区共退回土地1600多平方公里，复耕土地1100多平方公里。有统计表明，在开发区中，有40%是开而不发，造成了大量土地闲置。

二是提高工业用地容积率。一直以来，工业用地普遍低价甚至零低价，获地成本低导致粗放用地，许多工业用地厂房甚至只有一层。笔者对东南沿海某发达

地区工业区进行了调查，所调查企业平均建筑容积率不到0.5，土地集约利用空间较大。

三是切实落实工业用地出让最低价标准，用经济杠杆提高集约利用程度。随着工业用地地价的上涨，提高工业建设用地的容积率和土地利用效益，必将成为解决工业用地紧张的重要举措。

2. 调整农村居民点建设用地

在我国，城镇居民点人均用地远小于农村居民点人均用地，因此，理论上伴随着城市化的加速，农村居民点建设用地应该减少。但是，实际上我国农村居民点用地并没有随着农村人口的减少而下降，主要原因是双重占地难以解决，而且农村居民点人均用地过高。据有关资料，2004 年底全国村庄建设用地 2.48 亿亩（16.5 万平方公里），占全国建设用地总量的比重高达 52.4%。2004 年底农村人口约 75700 万，人均村庄用地达 218 平方米/人，远远高于城镇人均占地。城市化速度按 1% 计算，到 2020 年农村人口为 62205 万，比 2004 年减少 13500 万人，届时，如果农村居民点人均用地减少到 167 平方米，理论上可以腾出近 1 亿亩土地。

目前，新农村建设已经开始，可以结合新农村建设进行村庄整治，调整农村居民点人均用地过多的情况。有关部门已经提出要求，在第三轮土地利用总体规划时，城市化中城市用地的扩张与农村居民点用地缩减挂钩。关键是要制定相应的奖惩措施，对缩减或因迁移到城镇腾出宅基地的农民进行奖励，对多占宅基地或迁移到城镇没有腾出的宅基地适当收税。然而，到目前为止还没有与此相配套的奖惩措施。

2006年中国城市地价状况分析

邹晓云　田彦军*

2006年是我国"十一五"建设的开局之年，也是土地政策参与宏观调控进一步深化的一年。"十五"期间，房地产业在我国产业结构优化和经济增长中都发挥了重要作用。房地产业在快速发展的过程当中也逐步积累了不少问题，如房地产投资过热、投机现象明显、供应结构失衡、房价上涨过快、土地集约利用水平低、住宅产业科技水平不高等。针对这些问题，2006年，中央及各个部委为了房地产业的健康持续发展和繁荣，陆续出台了十几项针对房地产市场的宏观调控政策，主要包括：2006年4月28日，央行全面上调各档次贷款利率0.27个百分点，此次加息主要是为了抑制投资需求，进一步稳定房地产价格；2006年5月29日，国务院办公厅出台《关于调整住房供应结构　稳定住房价格的意见》（国办发［2006］37号），在套型面积、小户型所占比率、新房首付款等方面做出了量化规定；2006年7月24日，国务院办公厅发布《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》（国办发〔2006〕50号），全国各省区及计划单列市的土地审批利用将纳入严格监管之下；2006年9月5日，国务院发出《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号），指出"为进一步贯彻落实科学发展观，保证经济社会可持续发展，必须采取更严格的管理措施，切实加强土地调控"，通知对规范土地出让收支管理、调整用地税费、建立工业用地出让最低价标准统一公布制度、强化土地监督等土地调控的重要问题做出了原则性规范，发出了我国实行最严格土地管理的强烈信号；2006年年底，国土资源部

* 作者单位：国土地资源部中国土地勘测规划院地价所。

发布了《全国工业用地出让最低价标准》（国土资发［2006］307 号），明确规定工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，杜绝各地存在的工业用地零地价或负地价现象。这些政策归纳起来主要作用在三个方面：一是调整住房供应结构；二是实行最严格的土地政策；三是实行更严格的财税政策。这些政策的调控目标主要是：防止投资过热，防范金融风险；调整住房供应结构，稳定住房价格，满足老百姓的住房要求，调整土地和房地产市场中各方的利益分配。这些宏观调控政策的实施，对土地市场产生了较大影响。

一 城市地价总体情况

根据中国城市地价动态监测系统对全国重点地区和主要城市监测结果的分析，2006 年我国主要城市地价状况如下。

1. 总体情况

2006 年全国主要城市地价总体水平为 1544 元/平方米，与 2005 年相比，增长率为 5.19%。2005 年全国城市地价水平为 1468 元/平方米，增长率为 4.20%；同期相比，2006 年地价增幅上升 0.99 个百分点，与上年同期相比变化不大。2006 年度商业、居住、工业地价水平分别为 2480 元/平方米、1681 元/平方米和 485 元/平方米。地价增长率见图 1。

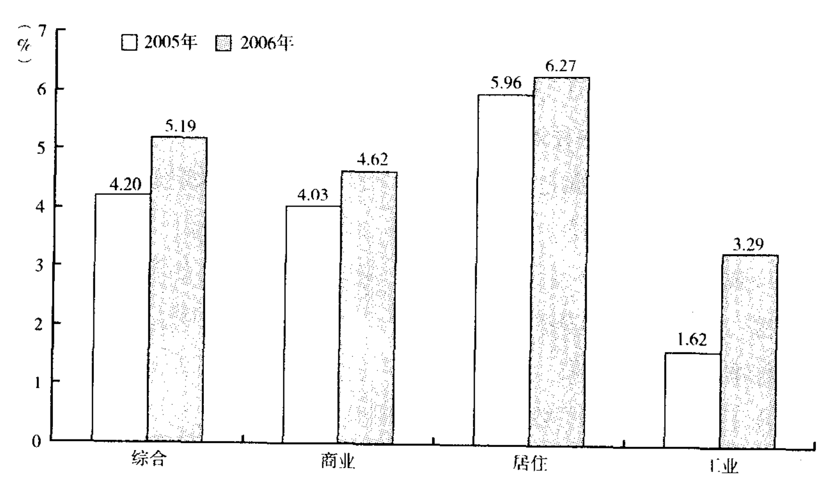


图 1　2005 ~ 2006 年全国城市总体地价增长率

2. 全国分区状况

2006年华北区、东北区、东南区、中南区、西南区、西北区平均地价水平分别为1795元/平方米、1319元/平方米、2605元/平方米、1124元/平方米、1496元/平方米和831元/平方米，与2004年相比，增长率分别为6.38%、6.06%、6.07%、4.43%、3.98%和3.85%。

2006年全国城市地价增长率最高区域为华北区，最低区域为西北区，各区域地价增长率依次为：华北区、东南区、东北区、中南区、西南区、西北区。2006年全国各区域城市地价变化情况见图2。

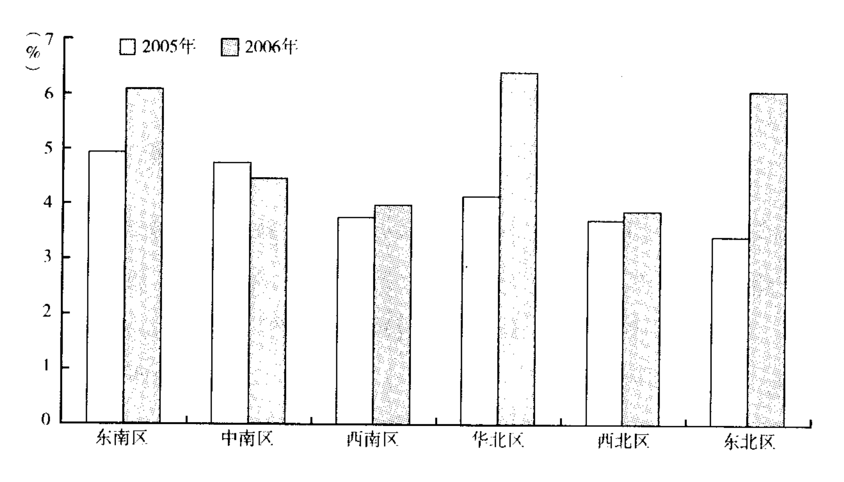


图2　2005~2006年全国各区域城市地价增长率

3. 重点地区情况

2006年度长江三角洲地区、珠江三角洲地区、京津地区平均地价水平分别为3696元/平方米、2276元/平方米和2714元/平方米，与2005年相比，增长率分别为1.85%、13.95%和5.62%（见图3）。

4. 各有关城市情况

2006年全国地价最高的城市为绍兴市，最低的城市为海口市，为416元/平方米。地价综合水平排在前面的城市依次是绍兴市，5624元/平方米；厦门市，4352元/平方米；南京市，3754元/平方米；杭州市，3698元/平方米；北京市，3636元/平方米；上海市，3635元/平方米；温州市，3451元/平方米；宁波市，3215元/平方米；广州市，2950元/平方米。

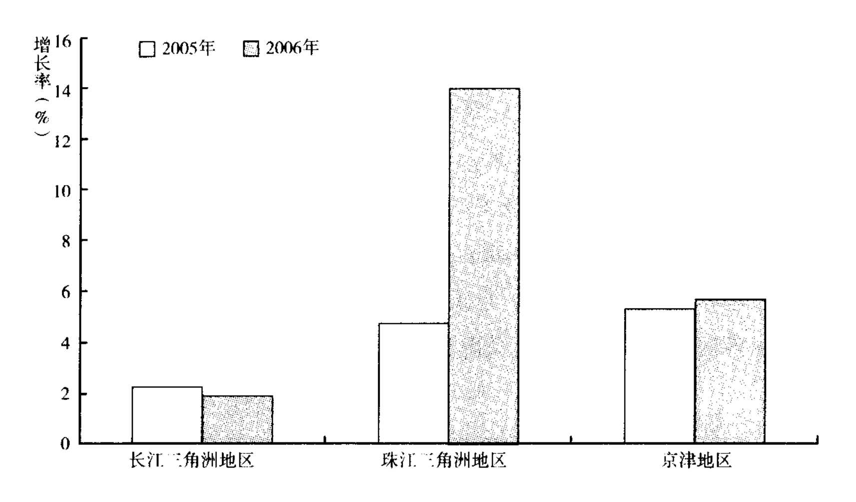


图 3　2005～2006 年全国各重点区域城市地价增长率

2006 年全国主要城市地价变化幅度差异较大。地价综合排在前面的城市依次是福州市，23.80%；大连市，19.77%；深圳市，15.20%；佛山市，14.51%；顺德市，14.37%；长沙市，13.60%；绍兴市，12.95%；广州市，12.70%；中山市，10.72%；沈阳市，10.72%；郑州市，10.70%。

二　城市地价变化情况

2006 年我国土地市场宏观调控力度进一步加大，受土地供应及房地产市场影响，多数城市继续延续近年来地价稳中有升的态势，商业、居住、工业等均较上年有一定增长。其中商业用地地价平均增幅高于 2005 年 0.59 个百分点；居住用地地价平均增幅高于 2005 年 0.33 个百分点；工业用地地价平均增幅继续呈现回升态势，高于 2005 年 1.67 个百分点。

1. 从总体趋势上看，全国总体地价水平继续保持稳定增长趋势，涨幅略高于上年

2006 年全国主要城市总体综合地价水平值为 1544 元/平方米，综合地价增长率为 5.19%，与 2005 年 4.20% 的平均综合地价增长率相比，上涨了将近 1 个百分点，全国平均地价水平增长速度略高于 2005 年，参见表 1。

表1　全国城市地价平均增长率历年比较

单位：%

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
综　合	4.39	4.68	6.08	4.20	5.19
商　业	4.99	6.52	6.67	4.03	4.62
居　住	5.59	5.07	8.94	5.96	6.27
工　业	3.19	2.39	1.92	1.62	3.29

2. 从主要分区上看，全国各区域地价增长率差异不大，东南区和华北区城市地价水平和地价增长率均位于前列

区域城市平均地价排名由高到低依次是东南区、华北区、西南区、东北区、中南区、西北区，其中，只有东南区和华北区的城市地价高于全国1544元/平方米的总体水平，其他区域均略低于全国总体水平。从地价的区域分布来看，从东南到西北，各区域城市地价水平由高到低呈阶梯状分布，区域主要城市地价水平位序与往年基本保持一致。从不同区域的地价增长率变化情况分析，地价水平较高的华北区是地价增长率最高的区域，达到6.38%，其中郑州、北京和石家庄三个城市的地价增长率较高，分别为10.68%、8.17%和7.88%，郑州市商、住、工业的地价增长率分别11.04%、13.42%和3.17%，商、住的地价增长率均超过10%；西北区的地价增长率最低，仅为3.85%，低于全国5.19%的总体水平。总体而言，2006年全国不同区域地价增长率的差距较小，地价增长率最高的华北区与地价增长率最低的西北区相比，二者之间仅相差2.53个百分点。上海、杭州、海口和南京的地价增长率较低，上海的地价增长率出现负增长，为-0.27%。值得注意的是，华北地区的居住地价增长率不仅远高于本地区其他用途的地价增长率，而且也高于其他区域的居住地价增长率，达到7.77%，位于全国最高水平。

就重点区域而言，三大重点区域的综合地价均高于全国1544平方米的总体水平，其中长江三角洲地区地价水平最高，为3696元/平方米；京津地区地价水平仅次于长三角地区，为2714元/平方米；珠江三角洲地区地价水平较前两大区域更低，为2276元/平方米。2006年长三角、珠三角和京津地区的商业地价分别为6435元/平方米、2876元/平方米和4692元/平方米，居住地价分别为4128元/平方米、3158元/平方米和2806元/平方米，商业和居住地价均远高于全国

2480 元/平方米和 1681 元/平方米的平均水平；三个重点地区工业地价与全国平均工业地价水平差距绝对值相对较小，分别为 669 元/平方米、611 元/平方米、644 元/平方米，略高于全国工业地价 485 元/平方米的总体水平。从地价增长率情况来看，长江三角洲地区城市综合地价增长率最低，仅为 1.85%，低于全国 5.19% 的总体地价增长率，较上年同比下降了 0.36 个百分点，是三大重点地区中地价增长率最小、地价最趋向于稳定的地区，该地区住宅地价和工业用地增长率均小于 1%，分别为 0.86% 和 0.38%；珠江三角洲地区的综合地价增长率为 13.95%，较上年增加了 9.21 个百分点，其中广州市和深圳市的综合地价增长率分别为 12.70% 和 15.20%，综合地价水平分别为 2950 元/平方米和 1586 元/平方米，均低于上海、杭州、南京和北京的综合地价水平 3635 元/平方米、3698 元/平方米、3754 元/平方米和 3636 元/平方米；京津地区的综合地价增长率为 5.62%，均较上年增加了 0.35 个百分点。值得注意的是，珠江三角洲居住、工业地价增长率不仅远高于本地区的商业地价增长率，而且也高于其他两个重点区域的居住、工业地价增长率，分别达到 16.49% 和 13.18%，远高于全国平均综合地价增长率。

3. 从用途上看，居住地价增长率最高，商业其次，工业最低，但工业地价上涨幅度较为明显

2003 ~ 2006 年的全国商业地价增长率分别为 6.52%、6.72%、4.03% 和 4.62%；居住地价增长率分别为 5.07%、8.94%、5.96% 和 6.27%；工业地价增长率分别为 2.39%、1.92%、1.62% 和 3.29%。从近四年来地价增长率变化情况来看，2006 年商业、居住地价增长率与 2005 年的增长率基本没变，居住地价增长率出现很小幅度的下降；工业地价增长率 2003 ~ 2005 年一直处于缓慢下降的趋势，但是 2006 年工业地价快速增长，达到 3.29%，工业地价上涨幅度较为明显。

三个重点区域中，京津地区的商业地价增长率最高，为 5.30%；珠三角其次，为 5.01%；长三角最低，为 2.91%。珠江三角洲地区的居住地价增长率最高，为 16.49%；京津地区略低，为 6.55%；长三角最低，为 0.86%。珠江三角洲地区的工业地价增长率最高，为 13.18%；京津地区略低，为 4.04%；长三角最低，为 0.38%。全国六个分区中，商业地价增长率华北地区最高，为 6.39%，西南地区最低，为 3.06；居住地价增长率华北地区最高，为 7.77%，西北地区

最低，为5.06%；工业地价增长率东南地区最高，为3.97%，西南地区最低，为1.84%。从以上数据可以看出，六个分区中三种用途地价增长率的上限和下限差异都不是十分显著，全国主要监测城市地价增长幅度较为均衡。

4. 从时段上看，全国主要城市四季度平均地价增长率呈上升趋势

2006 年全国主要大城市平均地价水平季度环比增长率为0.95%。其中第一、二、三、四季度的地价增长率依次为0.62%、0.87%、1.10%和1.22%，全国总体地价水平增长季度变化情况比较平稳。

在全国六个分区中，东南区、中南区和东北区的综合地价季度环比增长率变化趋势与全国增长率季度变化趋势相同，四季度平均地价增长率呈上升趋势，东南区第一季度环比增长率出现负增长，为-0.01%；西南区各城市平均地价增长率各季度都在1.0%以下，除了第三季度地价增长率低于第二季度，总体上季度增长率变化趋势与全国增长率变化趋势相同；华北区除了第二季度地价增长率低于第一季度，总体上季度增长率变化趋势与全国增长率变化趋势相同；西北区季度地价增长率变化趋势与全国地价增长率变化趋势不尽相同，后三季度地价增长率逐渐下降，第二季度地价增长率最高，为1.35%。总体来看，全国地价水平随季度变化比较平缓。华北区第二季度的地价增长率与第四季度地价增长率相差最大，为1.27 个百分点。

三　主要城市地价的主要因素分析

1. 国内经济持续向好，推动了地价的稳步上升

我国处在城市化和工业化快速增长的发展阶段，国家宏观经济快速增长，城市发展对各类建设用地的需求压力，是推动地价持续稳定上涨的重要因素。2006 年前三季度国内生产总值达到14.15 万亿元，同比增长10.7%，增长速度比上年同期高1.3 个百分点；前三季度全社会固定资产投资同比增长27.3%；前三季度工业增加值达到62221 亿元，同比增长17.2%，社会经济发展维持在高位运行。同时随着城乡一体化进程的加快和城市化的发展，经济发展带来的居民可支配收入增加、消费观念更新、家庭结构变化等，在一定时间内都将增加对房地产市场的刚性需求，从而使地价保持持续稳定上升趋势。地价水平变化在总体上与国民经济和社会发展相协调，我国社会经济发展形势的持续向好，推动了地价的

稳步上升。

2. 中央进一步加强对土地市场的调控力度，从源头上继续遏制固定资产投资过快，全国主要城市地价增长速度略高于上年

2006 年，国家针对目前土地调控中出现的一些新动向、新问题，如建设用地总量增长过快，低成本工业用地过度扩张，违法违规用地、滥占耕地现象等问题，国务院出台了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发［2006］31 号文），继续从严控制建设用地的供给，抑制房地产和城市建设过度扩张，加强对平稳房价工作的重视程度。同时 2005 年国家出台的相应政策，如对非过热行业特别是弱势产业和中小企业采取较为宽松的信贷政策，对过热行业中有利于内部结构优化的土地和信贷供给的适当放松，对中低档住房建设的土地供给和资金需求要尽可能满足，促使了土地利用效率的不断提高，盘活存量地产，逐步完善了土地市场。

与前两年相比，2006 年国家宏观调控作用在土地价格方面，保持了 2005 年取得的显著效果，2006 年的综合地价增长率比 2005 年的综合地价增长率仅上涨了不到 1 个百分点。大多数城市，尤其是重点地区地价水平较高、增长率过快的城市，土地价格得到了很好的控制。如上海市的综合地价增长率为 -0. 27%，居住地价增长率为 -3. 27%，地价水平趋于平稳增长，增长幅度回落，并逐步趋向与城市社会经济发展水平相适应的平衡点。

3. 促进土地节约集约利用，加强对工业用地的调控和管理，工业用地价格上涨相对明显

国土资源部为贯彻落实《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》精神，加强对工业用地的调控和管理，促进土地节约集约利用，根据土地等级、区域土地利用政策等，统一制订了《全国工业用地出让最低价标准》，规定全国工业用地出让最低价标准，共分 15 等地，一等地出让最低价标准为 840 元/平方米，15 等地出让最低标准为 60 元/平方米。

2006 年全国工业平均地价为 485 元/平方米，增长率为 3. 29%，较 2005 年的工业增长率上涨 1. 67 个百分点，工业地价水平处于全国工业用地出让最低价标准中四等地的最低价标准。其中三大重点区域京津地区、珠江三角洲地区和长江三角洲地区的工业地价水平分别为 644 元/平方米、611 元/平方米和 669 元/平方米，三个重点地区的工业地价水平值均高于全国工业三等用地出让的最低价标

准，其中珠江三角洲地区 2006 年的工业地价增长率为 13.18%，上涨幅度非常明显。

四　我国城市地价与房价关系分析

2000 年以来，我国的地价和房价都呈逐步上涨的趋势。2006 年，全国平均房价为3343 元，增长率为5.51%；平均地价为1544 元，增长率为5.19%。从统计数据来看，房价增长率继续明显下降，而地价增长率在 2006 年有所上升。2006 年房价增长率略高于地价增长率，地价和房价的增长并不同步。地价的增长和房价的增长是受不同因素影响的：在我国，土地归国家所有，弹性较小，受国家政策的影响较大，而住宅作为商品由于其不可移动的特殊性，受地区市场的影响较大。房价的增长和地价的增长有一定的相关性，但相互之间并不产生直接和立即的影响。

1. 地价占房价比重较低，土地价格逐步向土地价值的理性回归有一定的空间

2006 年全国主要城市地价占房价比例平均为 27.6%，多数城市地价占房价比重在 20% ~40%，其中，北京 31.4%，上海 23.7%，天津 22.4%，重庆 18.5%，广州 31.5%，南京 63.2%，杭州 26.8%，深圳 10.4%，均处于较低水平，见表2。从国际上来看，大致可以分为四类：①地价低房价也低（瑞典）；②地价低房价不低（美国）；③地价高房价不高（新加坡）；④地价高房价也高（日本）。通过对与我国类似的人多地少的日本、韩国、新加坡等国的对比研究，我们发现，这些国家地价占房价的比例大都在 60% 左右，而我国多数城市目前地价占房价的比例只有 30% 左右，说明我国多数地区的土地价格相对于同期的房地产价格是偏低的。因此，对我国大部分地区来说，在房地产价格基本稳定的前提下，土地价格逐步向土地价值的理性回归是有一定的空间的。

2. 地价增幅与房价增幅基本持平，不同区域差异明显

2006 年全国综合地价水平平均增幅为 5.19%，同期商品房价格增幅为 5.3%；居住用地地价水平增幅为 6.27%，同期新建商品住宅增幅为 6.3%（国家发改委公布），二者增幅基本持平。从各个城市变化来看，北京、上海、广州、南京、杭州的楼面地价占房价的比例有所提高，而天津、重庆和深圳的楼面

表 2　城市楼面地价占住宅价格的比例

单位：%

城市＼年份	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
北　京	22.5	23.1	22.4	31.5	31.4
上　海	17.3	14.8	14.4	23.7	23.7
天　津	25.9	30.7	29.3	23.1	22.4
重　庆	29.3	31.8	28.2	18.4	18.5
广　州	12.1	12	11.5	29.6	31.5
南　京	29	28.7	29.7	62.3	63.2
杭　州	21.7	20.6	19.6	27.5	26.8
深　圳	12.6	11.8	10.7	9.9	10.4

地价占房价的比例有所降低。除南京外，总体的变动趋势比较缓和。南京的地价占房价比例很高，主要是由于南京城市建成区发展空间较小，城区周边可利用的建设用地少，建设用地供应不足。

3. 房价、地价变化的相关性有所减弱，二者之间没有直接的因果关系

在 35 个重点城市中，2006 年住宅房价最高的是深圳，最低的是呼和浩特，而居住地价最高的是南京，最低的是西宁。可见地价高不一定房价高，地价低也不一定房价低，但对大多数城市而言，地价和房价还是具有一定的相关性。对这 35 个城市进行地价和房价的相关分析，得出相关系数为 0.61。通过置信水平为 0.001 的检验，说明住宅房价和居住地价是有一定的关系的，但较 2005 年的相关性相比，下降了 0.15，二者相关性有所减弱。

同时，房屋价格和综合地价的增长率并没有一致同步的变化，变化的幅度有的相差较大。地价的变动不能有效地将供需作用传递给房价的形成机制，房价的变动也不能有效地将供需作用传递给地价的形成机制，地价和房价的相互作用没有形成一种动态效果，两者之间不协调，存在一定的滞后性。

五　2007 年我国城市地价变化状况预测

1. 在宏观经济形势的影响下，土地市场和房地产市场的供求矛盾将依然存在，城市地价水平保持稳中有升的趋势

2007 年作为“十一五”规划的第二年，宏观经济的发展将继续呈现良好前

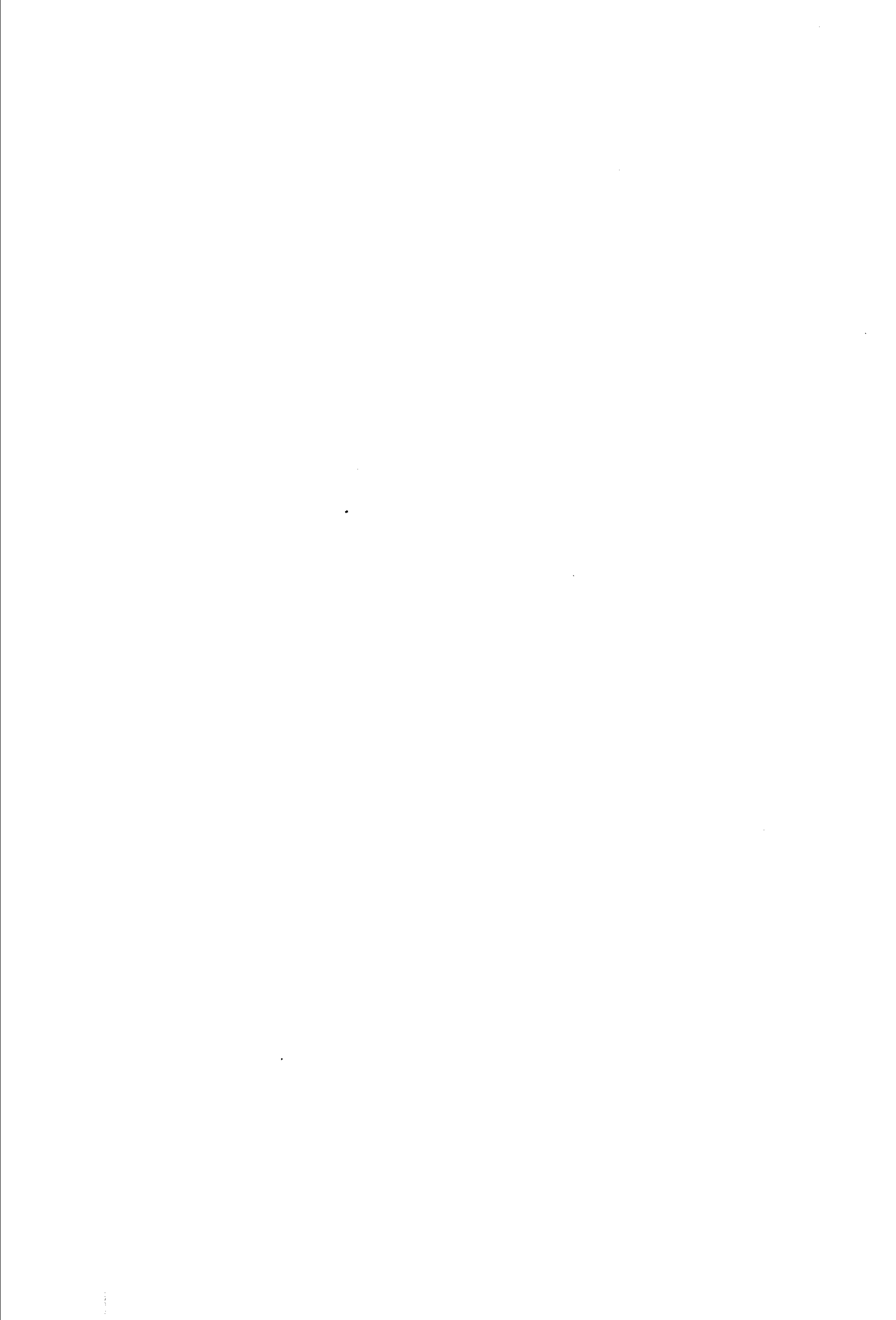
景，预计我国GDP将维持在9~10个百分点的涨幅，房地产投资和需求都将会有新的增长。根据历年地价监测工作得到的结论：我国地价水平的变化在总体上与国民经济和社会发展是同步的，同时随着土地市场调控机制和地价形成机制的不断成熟，预计2007年，我国城市地价水平仍将继续保持稳中有升的趋势。

2. 中西部地区及东部中小城市社会经济平稳快速增长，该地区地价增长速度将相应加快

2006年西部和中部地区固定资产投资增幅有小幅提高，东北和东部地区都有所回落，固定资产投入的增加将促进中西部地区社会经济的快速稳定发展，从而带动中西部地区地价的快速上涨。同时，由于中西部地区地价基数本身较中南地区和华北地区低，所以其地价水平还有很大的上涨空间。从总体上来看，东部地区大中城市土地及房地产市场基本趋于成熟，而中小城市及中西部地区城市正处在发展过程中，因此，2007年中西部地区及东部中小城市地价变化将保持上涨趋势。

3. 新的政策调控效果将在2007年显现，城市节约集约用地水平提高，城市工业地价将保持相对较高的增长趋势

在2005年提出的“产业集聚、布局集中、用地集约”的土地利用原则的基础上，2006年国务院出台了《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，对建设用地总量增长过快、低成本工业用地过度扩张、违法违规用地、滥占耕地现象屡禁不止等问题进行进一步管理，国土资源部紧接着发布了《全国工业用地出让最低价标准》的通知，防止低成本出让工业用地。各城市必须努力盘活城市存量建设用地，增加城市内部挖潜的潜力，提高城市节约集约用地水平和土地使用效率；同时由于工业用地出让最低价标准的出台，城市工业地价将保持相对较高的增长趋势。



金 融 篇

Finance



房地产企业投融资结构与金融风险分析

尚教蔚*

一 2006年投融资结构分析

（一）投资结构

1. 投资结构中住宅投资所占比重有所上升

2006年，房地产企业开发投资达19382亿元，同比增长21.8%，比2005年增长0.9个百分点，低于同期城镇固定资产投资2.7个百分点，占城镇固定资产投资比重下降0.5个百分点。在总投资中，住宅投资所占比重同比上升1.9个百分点。其中，普通住宅、经济适用房及别墅、高档公寓分别占41.8%、3.6%和7.3%，经济适用房同比上升0.3个百分点，别墅、高档公寓同比上升0.7百分点。从多年的数据看，2000～2006年房地产企业开发投资中，住宅投资所占比重基本是上升态势。其中，经济适用房投资所占比重呈下降态势，2005年最低下降到3.3%；别墅、高档公寓投资所占比重呈上升态势，2004年最高达8.2%。办公楼投资所占比重呈下降态势，2005年和2006年最低，为4.8%。商业营业用房投资所占比重比较平稳，最低年份是2000年，为11.6%，2004年最高，为13.1%（见表1、表2）。[①]

---

* 作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究中心。

① 本文资料来源除注明外，2005年以前的数据来自《中国统计年鉴（2006）》，中国统计出版社，2006；2006年的数据来自2006年统计快报。

表 1　2000～2006 年城镇固定资产投资、房地产投资及增长率

单位：亿元，%

年份＼项目	城镇固定资产投资额	房地产开发投资额	城镇固定资产投资增长率	房地产开发投资增长率	房地产开发投资占城镇固定资产投资比重
2000	26222	4984	10.5	21.5	19.0
2001	30001	6344	14.4	27.3	21.1
2002	35489	7791	18.3	22.8	22.0
2003	45812	10154	29.1	29.7	22.2
2004	59028	13158	28.8	28.1	22.3
2005	75095	15909	27.2	20.9	21.2
2006	93472	19382	24.5	21.8	20.7

表 2　2000～2006 年全国房地产企业开发投资结构情况

单位：亿元

年份	住宅	其中			办公楼	商业营业用房	其他
		普通住宅	经济适用房	别墅、高档公寓			
2000	66.5	—	10.9	5.4	6.0	11.6	15.9
2001	66.5	—	9.5	5.8	4.9	11.9	16.8
2002	67.1	—	7.6	6.6	4.9	12.0	16.0
2003	66.7	—	6.1	6.2	5.0	12.8	15.4
2004	67.2	—	4.6	8.2	5.0	13.1	14.8
2005	68.3	—	3.3	6.6	4.8	12.8	14.1
2006	70.2	41.8	3.6	7.3	4.8	12.1	12.9

2. 住宅投资增速和经济适用房投资增速均呈上升态势

2006 年 1～12 月，房地产企业开发投资中，住宅投资所占比重逐月上升。其中，普通住宅、经济适用房所占比重呈上升态势；别墅、高档公寓所占比重呈下降态势；办公楼和商业营业用房所占比重趋于稳定，分别保持在 4.3%～4.9%及 11.9%～12.3%之间（见表3）。2006 年 1～12 月，房地产企业投资增长速度也可以进一步说明住宅投资所占比重呈上升态势。住宅投资增速始终高于房地产企业开发投资增速，平均高出 4.1 个百分点，也高于 2005 年住宅投资平均增速 3.9 个百分点。经济适用房投资增速起伏较大，由 1～2 月的 -6.2% 上升到 1～12 月的 32.7%，扭转了 2005 年经济适用房负增长状况。办公楼投资增速由 1～2 月的 6.6% 上升到 1～12 月的 21.0%。商业营业用房投资增速 1～12 月比 1～2 月下降了近 10 个百分点（见图 1）。

表 3　2006 年 1～12 月房地产企业投资结构情况

单位：%

	住宅	其中			办公楼	商业用房	其他
		普通住宅	经济适用房	别墅、高档公寓			
1～2 月	68.5	36.0	1.9	10.3	4.9	12.1	14.5
1～3 月	67.6	38.6	2.2	8.3	4.3	12.2	15.9
1～4 月	68.6	39.9	2.4	7.9	4.4	12.3	14.7
1～5 月	68.8	40.5	2.6	7.4	4.7	12.3	14.2
1～6 月	69.1	41.0	2.8	7.3	4.5	12.2	14.2
1～7 月	69.9	41.9	2.9	7.3	4.4	12.0	13.8
1～8 月	70.2	42.3	3.2	7.3	4.5	11.9	13.4
1～9 月	70.3	42.6	3.2	7.2	4.5	11.9	13.2
1～10 月	70.3	42.6	3.2	7.2	4.6	11.9	13.2
1～11 月	70.4	42.7	3.2	7.3	4.6	11.9	13.1
1～12 月	70.2	41.8	3.6	7.3	4.8	12.1	12.9

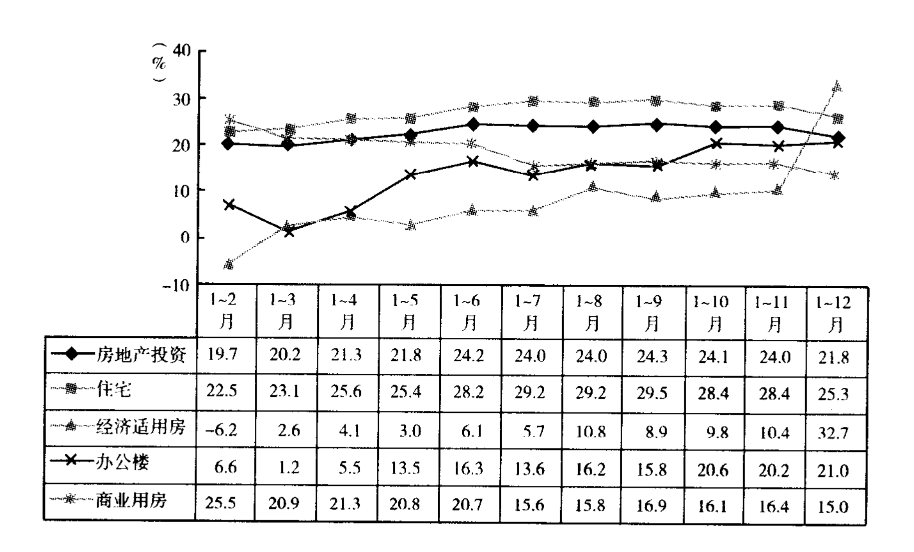


图 1　2006 年 1～12 月房地产企业投资增长情况

从以上数据分析及国家的宏观调控措施看，今后一两年的住宅供给将会增加，特别是普通住宅、经济适用房供给将会有一定提高。同时，政府应继续引导房地产开发企业向中低价位、中小套型面积的商品住宅投资。

3. 区域投资结构存在较大差异

2006 年，东、中、西部地区房地产企业开发投资额分别为 12383 亿元、3524 亿元、3475 亿元，同比增长分别为 17.4%、30.8%、30.3%。继续延续东部地区低于全国增长速度，中、西部地区快于全国增速态势。但东部地区投资增速比 2005 年上升 3.4 个百分点，中、西部地区投资增速比 2005 年分别下降了 1.7 和 3.1 个百分点。东、中、西部地区房地产企业开发投资占全国房地产企业开发投资中的比重分别是 63.9%、18.2%、17.9%，东部地区比 1~3 月下降 5.3 个百分点，中西部地区分别比 1~3 月上升 3.1 和 2.2 个百分点。与 2005 年相比，东部地区所占比重下降了 2.3 个百分点，中、西部地区所占比重分别上升了 1.2 和 1.1 个百分点。三大区域的住宅投资和经济适用房投资占全国住宅投资和经济适用房投资的比重仍然是东部地区呈下降态势，中、西部地区呈上升态势（见表 4）。尽管区域差异在逐步缩小，但是东部地区所占比重份额仍处于绝对优势。

表 4　2006 年 1~12 月东、中、西部地区房地产企业开发投资结构情况

单位：%

地　区	房地产投资结构				住宅投资结构				经济适用房投资结构			
	1~3 月	1~6 月	1~9 月	1~12 月	1~3 月	1~6 月	1~9 月	1~12 月	1~3 月	1~6 月	1~9 月	1~12 月
东　部	69.2	65.4	64.3	63.9	69.5	63.9	63.5	62.9	55.8	56.1	55.3	52.1
中　部	15.1	16.9	17.7	18.2	15.3	18.2	18.7	19.2	20.5	18.0	18.5	22.2
西　部	15.7	17.7	18.0	17.9	15.2	17.8	17.8	17.9	23.7	25.9	26.2	25.7

（二）融资结构

1. 国内贷款比重、增速双提高

2006 年，房地产企业开发资金达 26880.2 亿元，同比增长 25.6%，增幅上升 2.2 个百分点。在房地产开发企业资金来源中，国内贷款、利用外资、自筹资金、其他资金占资金小计的比重分别为 19.6%、1.5%、31.9%、47.0%。国内贷款、利用外资所占比重分别比 2005 年上升 1.3 和 0.3 个百分点，二者均为 2004 年以来最高。自筹资金、其他资金均下降 0.8 个百分点，其他资金中的定金及预收款比重下降了 6.3 个百分点（见表 5）。

表5　2000～2006年房地产企业资金来源结构情况

单位：亿元，%

年　份	当年资金小计	国内贷款	利用外资	自筹资金	其他资金	
						定金及预收款
2000	5997.6	23.1	2.8	26.9	47.0	—
2001	7696.4	22.0	1.8	28.4	47.7	—
2002	9750.0	22.8	1.6	28.1	47.4	—
2003	13196.9	23.8	1.3	28.6	46.3	38.7
2004	17168.8	18.4	1.3	30.3	49.9	43.1
2005	21397.8	18.3	1.2	32.7	47.8	36.6
2006	26880.2	19.6	1.5	31.9	47.0	30.3

2006年1～12月，房地产企业开发资金平均增长26.5%。其中，国内贷款平均增速高达47.1%；利用外资、自筹资金、其他资金平均增速分别为26.6%、25.4%、18.3%，其他资金中的定金及预收款平均增速首次出现负增长为-6.2%。资金来源增长情况见表6。

表6　2006年1～12月房地产企业资金来源增长情况

单位：亿元，%

月　份	当年资金小计	国内贷款	利用外资	自筹资金	其他资金	
						定金及预收款
1～2	19.7	44.1	-15.6	30.5	-1.3	-24.5
1～3	24.8	48.5	-4.0	30.3	9.1	-16.8
1～4	23.4	44.0	25.0	26.9	11.3	-13.2
1～5	24.1	42.9	4.7	25.7	15.4	-10.5
1～6	29.1	56.4	32.5	26.3	20.2	-7.2
1～7	29.4	56.6	34.2	25.3	21.2	-5.7
1～8	28.1	51.0	35.8	23.4	22.1	-5.1
1～9	28.5	49.4	46.6	23.0	23.8	-3.4
1～10	29.2	46.4	39.2	22.7	26.8	-0.2
1～11	29.8	44.9	41.1	22.2	29.3	1.7
1～12	25.6	34.3	53.0	22.7	23.6	17.0

2. 国内贷款主要集中在东部发达地区

2006年，东、中、西部地区房地产企业开发资金分别为18526.3亿元、4092.7亿元、4261.3亿元，占资金来源的比重分别是68.9%、15.2%、15.9%。

东、中、西部地区房地产企业开发资金同比增长22.7%、37.8%、37.8%，增长速度依然保持东部地区低于全国增速，中、西部地区超过全国增速的态势。在房地产企业开发资金来源中，国内贷款主要集中在东部地区，所占比重为76.4%，同比下降1.6个百分点（见表7）。在东部地区中，北京、广东、上海三省（直辖市）国内贷款占全国总量比重达37.9%，占东部地区总量的49.5%。北京市的国内贷款为841亿元，远远超过中、西部地区的国内贷款总量583亿元和657亿元。

表7　2006年东、中、西部地区房地产企业资金来源情况

单位：%

地　区	资金小计		国内贷款		利用外资		自筹资金		其他资金	
	比重	增速	比重	增速	比重	增速	比重	增速	比重	增速
东　部	68.9	22.7	76.4	34.5	76.2	59.3	58.8	13.4	72.4	22.6
中　部	15.2	37.8	11.1	43.4	14.2	109.0	21.0	32.3	13.1	40.7
西　部	15.9	37.8	12.5	50.4	9.6	4.0	20.2	42.1	14.5	31.1

二　金融风险分析

2000年以来，房地产开发进入了一个前所未有的高潮，房地产市场也呈现出良好的发展态势。但是在房地产业高速发展的背后，其风险也日益增大。房地产投融资结构主要依赖银行贷款，即房地产开发贷款及最终转变为销售收入的住房抵押贷款构成房地产开发资金的主要来源。金融市场结构方式决定了依赖银行贷款具有一定的合理性，这种投融资结构并不意味着必然带来金融风险。实际上，真正影响房地产金融风险的主要因素是银行体系本身及市场信息不透明、相关制度不完善等外部环境。

（一）房地产企业投资风险

房地产是投资数额大、投资回收期长的产业，在其发展过程中必须得到金融业支持才能较好发展。金融业的任何变化，都会对房地产业产生影响。影响房地产企业投资的金融风险有许多不确定因素，认识房地产企业投资的金融风险，有助于房地产企业投资减少或避免不必要的风险损失。房地产企业投资主要面临的

金融风险包括以下几点。

一是政策风险。房地产业是国民经济的先导产业，属于固定资产投资范畴。当经济表现较热时，即固定资产投资过旺时，国家要进行宏观调控，房地产即成为国家宏观调控的重点。换言之，房地产业的发展直接受国家宏观调控政策的影响。如20世纪90年代初全国各地不断出现房地产热，社会的主要资金大量流入房地产业，导致了通货膨胀。在这种情况下，政府通过宏观调控政策，收紧银根，抑制了房地产项目的扩展，使一批房地产开发项目下马。国家宏观调控政策的实施，使大部分房地产企业受到一定影响，房地产业相应出现回落，商业银行利益连带受损，出现房地产金融风险。

二是利率风险。银行利率的变化取决于资金市场的供求关系和相应的金融政策，当银行贷款利率提高时，会带来房地产投资成本的增加，也就是利息支出的增大，即房地产投资的金融风险加大。同时，消费者的购买欲望随之降低。因此，整个房地产市场一方面生产成本将有增加；另一方面市场需求降低，这无疑会给房地产企业投资带来损失。

三是收回贷款风险。银行贷款是要收回的，为防止贷款损失，商业银行往往是“嫌贫爱富”，即在房地产企业财务状况不佳时，加紧催收贷款。这容易造成雪上加霜或者是釜底抽薪的局面，给房地产企业投资带来一定的投资风险。

此外，房地产企业投资还存在投资时机风险、投资区域风险及房产质量风险等商业风险。

（二）房地产融资结构中对银行信贷依赖分析

2003年实施宏观调控以来，房地产企业融资成为一个焦点问题。从金融政策看，国家出台了《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》（121号文件）以及《商业银行房地产贷款风险管理指引》，对房地产企业开发贷款做出了严格规定。这不仅提高了借款成本，使融资条件趋于严格，也加大了融资难度。

根据前面分析得出，房地产企业的融资结构具有明显的依赖银行贷款特征，资金来源主要是自筹资金、银行贷款、定金及预收款。在2003年以来的宏观调控下，不同规模的房地产企业受到的影响是不同的。资金充足或者土地储备比较充足的大型房地产企业受到的信贷约束较小；对规模较小的房地产企业而言，影响比较大。

之所以出现房地产企业融资对银行贷款过分依赖，主要是由国内金融市场结构决定的，即现阶段我国金融市场的融资结构中银行贷款仍然占主要地位。主要表现在以下几点。

一是商业银行是最大的资金供给者。商业银行的重要地位决定了银行贷款是房地产投融资活动最重要的资金来源。

二是房地产企业贷款是银行较为优良的资产之一。房地产企业贷款能够满足银行对资产安全性的追求。相对于其他贷款，房地产企业贷款的质量更高。尽管房地产价格具有周期性波动，趋势却呈现不断上涨。房地产企业贷款质量较好。2005 年末，房地产企业不良贷款率为 8.9%，比上年下降 2.19 个百分点。[①] 个人住房贷款不良贷款率远远低于房地产企业不良贷款率。

三是房地产贷款成为银行利润的增长点。[②] 2006 年末，存贷差已经突破 10.9 万亿元，同比增长了 17.2%。金融机构贷款余额占存款余额的比重为 69%。按照《商业银行法》规定的存款资金利用的 75% 上限计算，有 2.2 万亿资金闲置在银行体系而没有得到有效利用。面对持续增长的存贷差，银行寻找新的利润增长点。近几年房地产市场需求旺盛，投资者对房地产贷款需求很大，并且房地产贷款质量较好，所以银行倾向于增加房地产贷款供给。[③]

四是房地产开发结构对融资结构的影响。2006 年，商品住宅投资规模占总投资规模的 70.2%，商业房地产（办公楼和商业营业用房）的投资比率为 16.9%（见表 2）。购买商品住宅的多数消费者要申请个人住房贷款，即住宅投资比重越大，个人住房贷款需求越多。短期内，我国房地产开发投资中住宅投资比重不会大幅下降，因此，房地产企业对银行信贷的依赖是不可避免的。

综上所述，在今后一段时间内银行贷款仍然是房地产企业的重要资金来源，而且还有可能进一步扩大。据统计，2005 年，我国房地产企业贷款和个人住房贷款合计占全国贷款的比例为 13.9%，发达国家的这一比例要高于我国。[④]

---

① 数据来源：中国人民银行金融稳定小组：《中国金融稳定报告（2006）》，金融出版社，2006。

② 这里房地产贷款包括房地产企业贷款和个人住房贷款。

③ 数据来源：《中华人民共和国 2006 年国民经济和社会发展统计公报》，中国人民银行网站，www.pbc.gov.cn。

④ 数据来源：《中华人民共和国 2005 年国民经济和社会发展统计公报》，中国人民银行网站，www.pbc.gov.cn。

（三）房地产金融风险与金融安全

近几年，流行一种观点，认为房地产企业过度依赖银行信贷会对银行金融安全产生威胁。房地产企业过度依赖银行信贷的融资结构并非必然造成金融风险，也不会威胁金融安全。其实，金融体系是否安全的关键在于银行体系本身及相关外部环境是否得到完善。

（1）金融体系本身脆弱是威胁金融安全的主要原因。一是商业银行的资本充足率和不良资产率决定银行风险，在一定程度上威胁金融安全，比如在商业银行的资本充足率低或不良资产率高的情况下。二是商业银行资产负债期限结构是否匹配，决定银行贷款的流动性。房地产个人住房贷款多数属中长期贷款，因此在房地产贷款上，住房抵押贷款证券化是解决长期资产流动性的一个有效渠道，银行可以通过证券化的方式将住房抵押贷款债权转让给二级市场投资者，可以降低房地产贷款风险。现阶段我国正在进行住房抵押贷款证券化的试点工作。

（2）房地产金融风险受到制度不完善的影响。一是抵押担保制度不健全、不完善。如抵押物处置成本高，银行无法顺利实施抵押权等。二是房地产价格波动幅度过大会带来金融风险，即借款人违约风险。如果借款人的贷款价值超过房价，借款人就存在违约风险。在这种情况下，抵押物拍卖所得将不足以清偿贷款本金。此外，房地产市场信息不对称也会对银行造成损害，比如假按揭贷款。

（3）房地产开发企业规模小、负债率高、盈利能力不足形成的金融风险。房地产企业规模小，导致抵御风险的能力差，一旦链条中的某个环节出现严重问题，房地产市场风险极易转嫁给银行，导致银行不良贷款增加。

三　2007年预测及对策建议

（一）房地产投资将保持在20%以上，投资结构将会改变

2007年，国家将加大宏观调控执行力度，并会继续出台土地、金融、税收等层面的政策。在“房地产业应重点发展面向广大群众的普通商品住房”及“全面落实‘国八条’和‘国六条’，着力改善中低收入家庭住房条件”的政策

指导下，房地产投资增幅将保持在20%以上，商品住宅投资也会稳步增长。其中，经济适用房、普通住宅投资占全国投资的比重会继续提高。

（二）拓宽房地产直接融资渠道将有突破

尽管拓宽房地产直接融资渠道步履维艰，2006年的房地产信托出现严重的萎缩。据不完全统计，2006年共发行集合资金信托计划545个，发行规模594.05亿元，与2005年相比，分别增长-5.05%和13.61%。但随着管理层对房地产投资信托基金的试点和放开，2007年房地产信托的发展将会出现质的飞跃，直接融资渠道的拓宽将会有所突破。

（三）防范房地产金融风险的对策建议

2000年以来，在国内房地产开发企业资金来源中，自筹资金和国内贷款的数额不断上升，2006年分别占到全部资金来源总额的31.9%和19.6%。如果考虑到最终转变成为房地产销售收入的住房抵押贷款，那么银行贷款是房地产企业主要的融资渠道，达到全部资金来源的60%左右。房地产企业依赖银行信贷的情况在现阶段有其合理性，并且房地产信贷规模还应该进一步扩大。这是由国内金融市场结构及环境决定的。这种投融资结构并不必然导致房地产金融风险。

防范房地产金融风险，一是尽快推进以抵押贷款证券化为核心的贷款二级市场建设，提高房地产贷款的流动性。二是完善抵押担保制度，降低住房处置成本。三是加强对房地产市场的宏观调控，调节房地产开发规模和开发结构，避免房地产价格波动过大。四是建立信用制度，弱化信息不对称的影响。五是推动房地产企业兼并重组，鼓励建立大的企业集团，提高抵御风险的能力。

个人房地产贷款：宏观调控下的现状、风险及制度变革

叶红光*

一 房地产业宏观调控"棋到中盘"，国内个人房贷爆发式增长宣告结束

（一）2006年房地产宏观调控政策回顾

1. 2006年"国六条"与2005年"国八条"一脉相承，标志着中央政府对房地产业的调控"棋到中盘"

2006年5月17日，国务院常务会议通过了进一步调控房地产市场的六条措施，强调"切实调整住房供应结构"。5月29日，国务院办公厅转发建设部等九部委《关于调整住房供应结构 稳定住房价格的意见》（国办发［2006］37号，简称"国六条"），细化国务院会议的有关要求。某知名券商对此的评价是"（房地产）调控政策的第二只靴子轻声落地"。不妨借此说法，房地产调控的第一只"靴子"，可以理解为国务院办公厅转发的建设部等七部委《关于做好稳定住房价格工作意见的通知》（国办发［2005］26号，以下简称"国八条"）。两只内容相近的"靴子"，落地的时间差仅为1年零20天，至少说明了两个问题：第

* 作者单位：中国农业银行总行。

一，甚至比杜甫“安得广厦千万间”的梦想还早，房地产业自古以来就不仅仅具有纯粹的经济学意义，尤其是在当今的宏观调控之下，房地产被赋予了更多的政治学况味。引用官方的说法，就是房地产业不但是“我国新的发展阶段的一个重要支柱产业”，而且与“实现全面建设小康社会的目标”息息相关，中央政府对此表明了不达目的誓不罢休的决心。第二，“国八条”对抑制国内房地产投资过快增长和维持长三角地区房价稳定方面取得了较好效果，但对包括住房结构调整在内的“房地产领域的一些问题尚没有得到根本解决”，2005 年以来，北京、广州、深圳及一些二线城市快速上涨的房价也促使更为有力的措施出台。

与“国八条”相比，“国六条”承担了更多使命。从调控目标看，“国八条”的关键词只有一个——“稳定价格”，而“国六条”的关键词增加到了两个——除了“稳定价格”之外，还有“调整结构”，且调整结构成为主要目标，稳定房价则成为次要目标。从部门协作看，“国六条”增加了监察部和国家统计局两个部门。国家统计局的增加并不意外，因为自宏观调控以来，政府各部门发布的房地产统计信息相互矛盾，房地产业实际发展情况几乎成了数字游戏，公众包括决策者都被搞得一头雾水、莫衷一是；而监察部的加入则意味深远：中央政府已经明白仅通过道德感召难以使地方政府在调控方面做出实质性努力，而不得不借助行政监察手段约束地方政府的作为。

在改善住房供应结构方面，与调控重心的转向相对应，“国六条”做出了具有明确目标的规定：一是明确设定了两个“70%”，即中低价位、中小套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的年度土地供应量不得低于居住用地供应总量的70%，新审批、新开工的商品住房项目中，套型建筑面积 90 平方米以下住房（含经济适用住房）的面积总和不得低于开发建设总面积的70%；二是改变国有土地使用权的拍卖方式，舍弃价高者得的单一方式，改为在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，以招标方式确定开发建设单位；三是打击开发商囤地、囤房行为，强制性规定商业银行不得接受空置三年以上的商品房作为贷款抵押物。在抑制商品住房需求方面，“国六条”中具有明确目标的措施包括：一是抑制大户型需求，将套型建筑面积在 90 平方米以上的个人住房贷款首付款比例从原来的20%以上提高到30%以上；二是抑制二手房过度投机，将二手房交易全额征收营业税的时间从两年延长到五年；三是严格

控制被动性住房需求，2006年各地房屋拆迁规模原则上控制在2005年的水平以内。

从整体看，“国六条”比“国八条”的调控目标更为准确，可执行性更强。在人民币中长期升值预期强烈、人民币资产面临价值重估、银根偏松导致流动性泛滥、地方经济增长仍严重依赖房地产投资拉动的大背景下，确保调控成功的最关键的因素就是加强地方政府的执行力。但从2006年全年情况看，地方政府对宏观调控政策的执行距离中央政府的要求尚存在不少差距。[①]

2. 人民银行两度上调贷款利率，个人住房贷款利率随之走高

为控制固定资产投资增速，防止经济过热，2006年4月28日和8月19日，央行分别上调人民币贷款基准利率各0.27个百分点。虽然加息不是专门针对房地产业，但作为固定资产投资重头，房地产市场所受影响首当其冲。两次加息之后，五年期以上贷款利率已达6.84%，虽然个人住房贷款可享受0.85倍最低利率，但个人住房贷款最优惠利率已经比上一年提高了0.3个百分点。在持续加息预期之下，与加息相伴的是大规模提前还款在各商业银行普遍出现。

3. 加强房地产市场外资准入和管理，阻断国际投机资本进入国内房地产市场的途径

2000年之后，进入中国房地产行业的国际资本开始增加。伴随着中国经济长期、稳定、高速发展，人民币升值预期越来越明确。为分享中国经济发展成果，同时获取人民币升值带来的超额收益，投资中国房地产成为国际资本近乎一致的选择。2004年起国际资本流入开始出现加速趋势，2006年呈现爆发式增长。根据有关部门统计，截至2006年6月底，新设外商投资房地产企业同比增长25.4%，实际使用外资增长27.9%；境外机构和个人购买商品房一季度结汇同比增长两倍以上。在上海、北京等城市，国际顶尖投资银行批量收购高档住宅、商业物业的报道经常见诸报端，国际投资基金对设立离岸REITs热情高涨。大量国际投资、投机资本涌入国内高档商品房市场，直接带动了高档商品房的价格上

① 根据中国房地产及住宅研究会常务副会长包宗华先生提供的数据，进入2006年第四季度，全国65%以上的地级城市、91%以上的县级城市尚未按照“国六条”要求公布住房建设计划。2006年11月30日，建设部下达最后“通牒”：尚未公布住房建设规划的城市，务必在本年12月20日前全面完成编制、公布和备案工作。

涨，由于比价效应的存在，对中低档商品房价格的上涨起到了推波助澜的作用。2006 年 7 月 24 日，建设部等六部门发布《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》，以“商业存在”作为基本原则，对外商投资房地产市场实行“核准制”，对外企房地产开发经营管理实行“国民待遇”，对境外机构及个人购房执行严格的审批登记和实名制。

4. 加大二手房交易成本，抑制投机性购房需求

2006 年 7 月 18 日，国家税务总局下发《关于个人住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知》（国税发［2006］108 号），规定从 2006 年 8 月 1 日起，二手房转让征收 20% 的所得税。该政策本来意在通过税收杠杆，从流转环节入手，抑制投资并遏制投机。但到了实施阶段执行效果却大打折扣，因为文件规定，所得税既可以按照房屋原值和转让收入之间的差额准确征收，也可以按照转让收入的 1% ~3% 核定征收。8 月 1 日之后的二手房交易大都选择了核定征收。另外，根据“国六条”规定，二手房交易全额征收营业税的时间从两年延长到五年。以上政策的出台，加大了二手房交易成本，无论该交易成本是否转嫁到购房人，都降低了售房人的实际收益率。在政策“组合拳”打击之下，通过短期交易谋取差价的收益率已经大幅下降，不确定风险持续上升，对投机性购房是有力打击。

（二）2006 年个人房贷步入平稳增长新阶段

截至 2006 年 12 月底，国内各商业银行个人房贷余额达到 2.25 万亿元，比年初约增加了 3300 亿元，与 2005 年同期增量大致持平。这意味着随着中央政府对房地产行业宏观调控的力度逐渐加大，个人房贷业务已经结束了 2004 年之前的爆发式增长，步入了平稳增长阶段。其中，工、农、中、建四大商业银行个人房贷余额合计达到 1.61 万亿元，占到全国余额的 72%，四大行贷款比年初合计增加了约 2000 亿元，占到全国总增量的 61%。与 2005 年相比，四大行贷款余额在全国余额的占比下降了两个百分点，但当年增量在全国增量的占比却提高了 18 个百分点。这一方面说明，国内其他商业银行继续强化个人房贷的营销，继续挑战四大商业银行的传统优势地位，并在一定程度上形成了自身竞争优势；另一方面也说明，在提高重视程度之后，四大商业银行凭借遍布全国的分支机构，开展金融零售业务仍然具有先天优势，具体数据见图 1。

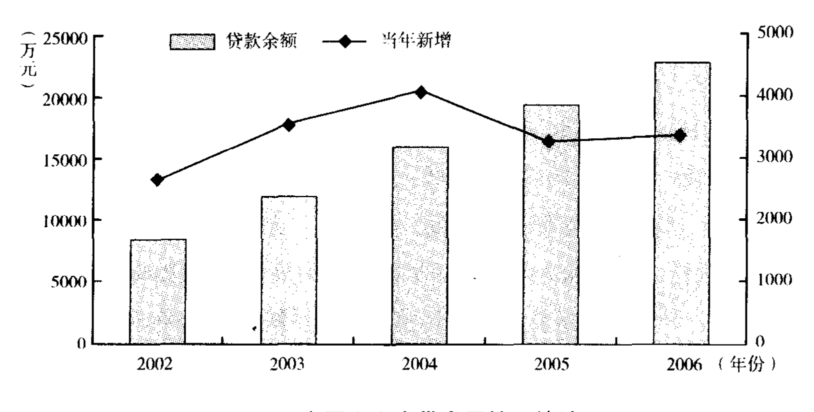


图1　全国个人房贷发展情况统计

二　商业银行之间业务竞争加剧，部分地区个人房贷出现风险释放信号

（一）个人房贷被普遍列为核心战略资产，商业银行依靠产品创新掀起个人房贷“争夺战”

个人住房贷款业务属于一次投入长期收益的“黄金型”业务，不但可以为商业银行带来稳定的利差收入，还能带动储蓄存款、银行卡、贷款保险及相关中间业务的发展。根据境外发达国家和地区大型综合性商业银行的成功经验，以住房贷款为重点的个人资产业务已经成为商业银行盈利的重要支撑，在全部贷款中的占比可以达到30%甚至更高，并被列为核心战略资产。从国内情况来看，随着证券市场深层次、基础性制度障碍的消除和以市场化为导向的公司债发行审核体制的逐渐形成，优质企业法人直接融资比例必将不断提高，商业银行以利差作为主要盈利手段的传统对公业务模式面临转型。个人住房贷款业务以其较高的综合收益、优良的资产质量、广阔的发展前景成为国内商业银行的重要资产业务。无论是全国性商业银行还是地方性商业银行，无论是已经上市的商业银行还是尚未上市的商业银行，无论是中资商业银行还是外资商业银行，目前都已经把个人住房贷款业务列入自身战略规划，大部分商业银行为此采取了卓有成效的措施。比如把个人房贷发展指标纳入综合考评计划、实施单项奖励、列支单项费用等。国有银行在成功上市之后，纷纷把个人住房贷款业务列入战略发展规划，并制订

了定量考核措施。由于考核措施严格到位，某上市国有银行2006年全年个人住房贷款增量将近1000亿元，占到全国所有商业银行当年增量的近30%；股份制银行针对自身在公司类业务方面的天然不足，纷纷转型争做零售银行业务。如深圳发展银行2005、2006年对零售业务的考核权重分别占到不低于全部考核指标的35%和32%，仅2006年前三个季度，该行个人贷款业务就已经比年初增长了64%[①]；外资银行也纷纷加大对个人房贷的投入力度，纷纷把滩头阵地设在个人住房贷款领域。外资银行虽然在管理经验、信息系统以及金融理财产品等方面占有绝对优势，但物理网点、人员数量方面尚存不足，所以短期内对国内商业银行的个人住房贷款业务尚不能构成实质性威胁，但外资银行一定会扬长避短抢占高端房地产和高端客户市场。[②]

2006年，所有商业银行几乎都推出了富有鲜明特色的个人房贷新产品，并不约而同地推出同名跨行转按业务，掀起了个人房贷“争夺战”。建设银行、农业银行、光大银行、招商银行等推出了个人固定利率贷款和混合利率贷款，为借款人应对持续加息提供了可选项。招商银行推出了住房贷款循环授信业务，并以电话银行和网上银行为媒介，重点突出其随借随还、便利客户的优点。深圳发展银行连续推出了“循环贷”，主要适用于买房、买车、教育、装修等消费用途和经营性资金周转，同时推出了“存抵贷”，是指客户还款账户中超过一定金额以上的存款被视为提前还贷，账户本身又同时具有活期账户的所有功能，既可随时支取又能减少贷款利息支出。民生银行随后推出的“按揭开放账户”与自助型“循环贷”功能相近；农业银行则推出了置换式个人住房贷款，对通过民间借款（非银行贷款）一次性付款购买住房且取得房产证在两年以内的客户，可以申请个人住房贷款用于置换前期购房债务。

从2006年各商业银行推出的个人房贷产品来看，为客户融资与还款提供便利，将个人信用与个人理财有机结合已经成为大势所趋。产品创新的目的都是争夺个人住房贷款增量客户和他行存量客户，同时维护本行存量客户。由于向客户的实质性让利产品已经出现，商业银行的个人房贷利润率开始降

---

① 相关报道参见《中国证券报》，2007年1月29日A12版。

② 以汇丰银行中国公司为例，该银行在北京、上海、深圳、广州等经济发达城市共计认定了约70个可以办理按揭贷款的楼盘，绝大部分楼盘都属于当地的高档住宅或别墅项目。

低；由于政府有关规章制度的限制，部分创新产品不能排除打政策“擦边球”的嫌疑。[①] 在激烈的竞争中，随着利率市场化不可避免的到来，商业银行单纯依靠存贷利率差必将难以为继。个人房贷要壮大发展，必须寻求新的利润增长点。

（二）部分地区房价滞涨现象较为明显，个人房贷进入风险暴露期

在股票交易中，衡量上市公司股票是否高估的一个重要指标是市盈率（P/E），即股票市值与年净收益之比。由于不同行业和企业处于不同的发展阶段，在可预见的时间内收益增长速度千差万别，根据历史经验和理论研究的结果，投资者对不同行业和不同企业赋予不同的市盈率，以此作为衡量公司股价是否合理的评价标准。如果把购买房地产列入投资行为，引入市盈率概念应该是恰当的。房地产行业的市盈率即房地产的售价与年出租净收益之比。鉴于国内市场化的房地产市场建立仅有不到10年时间，未来成长空间巨大，人民币持续升值预期强烈，给予房地产行业20～30倍市盈率似乎并不为过，并可以尝试对拥有独特资源和旺盛购买力、国际化趋势日益明显的大城市给予较高市盈率。如果上述观点成立，将市盈率换算为“租售比”即月租金净收入与售价之比，在上海、北京、深圳等核心城市，租售比高于1∶240，可以认定为房地产投资价值较高，但租售比低于1∶360则可以认为房地产价值已经高估，存在过度投机。介于1∶360～1∶240之间，可以认定为房地产估值处于合理区间。市场经济发达国家或地区的经验数据也表明，房地产市场平稳发展时期租金收入与房价之间确实存在一种正相关关系。根据国内某知名房地产中介机构的研究，2006年底北京、上海、深圳高档住宅的租售比分别在1∶270，1∶400、1∶320左右。单从本组数据分析就可以看到，北京、深圳两个城市的高档房价均介于1∶360～1∶240之间，基本可以认定为房地产估值处于合理区间，而上海的租售比低于1∶360，显示出上海高档房地产价格已经高估。事实证明，上海市内环以外区域的房价已经出现明显的滞涨甚至下跌趋势。

---

① 随着2006年中国股市一路高歌猛进，以住房抵押取得贷款用于炒股已经成为公开的秘密，2006年12月31日银监会下发《关于进一步防范银行业金融机构与证券公司业务往来相关风险的通知》（银监发［2006］97号），严禁挪用银行信贷资金炒股，并要求各商业银行加强个人消费信贷管理，防止消费贷款变相流入股市。

在房价下跌的大背景下，上海退房第一案——“水岸蓝桥”集体退房事件具有标本意义。2004年底至2005年初正值上海楼市巅峰，位列上海地产十强的大华集团所开发的“水岸蓝桥”楼盘均价高达12000元，但在宏观调控开始后的几个月，周边同类二手次新房的售价已跌至每平方米8000~9500元之间，高位介入的购房者短短几个月就面临着30%甚至更高的损失。为了减少损失，100余名购房人提出按照合同约定，在承担总房价3%的违约金及一切相关费用之后解除商品房买卖合同。2005年11月23日，有51名购房人签名的联名信分别送到了开发商、贷款银行和贷款担保公司手中，购房人明确表示其退房要求在获得大华集团答复前，将于2005年11月起集体停止还贷。2006年9月底，上海市宝山区法院做出一审判决，允许86名大华集团“水岸蓝桥”楼盘的购房者解除购房合同，开发商则应退还合计约1.2亿元的购房款。通过“水岸蓝桥”集体退房事件可以看到，房地产价格一旦出现较大幅度下跌，开发商与购房人之间的博弈就会加剧。在极端情况下，购房人会采取停止还款的方式将商业银行拖入博弈漩涡。一旦出现大规模退房，实力较差的开发商可能出现资金链断裂。此时商业银行面临着个人房贷不能收回的巨大风险。因为按照《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》（法释［2003］7号）第25条有关规定，在商品房买卖合同解除之后，开发商应当将购房贷款的本金和利息返还给银行，如果开发商已经将资金挪作他用或携款潜逃，商业银行将难以按期收回信贷资金。如果开发商所开发的商品房尚未竣工验收，极易形成烂尾，给银行风险资产处置造成困难。

随着宏观调控力度的加强，以上海为代表的长三角区域个人房贷进入风险暴露期。根据上海银监局有关统计数据，到2006年第三季度末，上海中资银行个人房贷的平均不良率已经从2004年末的0.1%上升到了0.86%，两年半的时间个人房贷不良率上升了7倍多。与商业性个人房贷不良率持续走高不同，2006年9月末上海市住房公积金个人房贷逾期三个月以上的不良贷款占比仅为0.017%。鲜明的数据对比说明，决定个人房贷资产质量最重要、最基础的因素还是人的因素。对借款人职业稳定性、还款能力真实性这些对还贷构成实质性影响的因素，商业银行往往由于相互之间的激烈竞争而放松审查；但住房公积金贷款恰恰是在严格控制上述要素的前提下才能发放。住房公积金贷款始终保持高质量，应该能为银行监管机构和各商业银行带来启示。

三 深入领会中央政府房地产宏观调控精髓，个人房贷须进一步夯实制度基础

人民银行在《中国金融稳定报告（2006）》中对个人房贷风险提出了警示，建议关注房地产市场波动带来的如下潜在金融风险：一是因为房地产市场调整造成宏观经济波动而形成的金融风险；二是房地产价格下跌和房地产信贷下降影响力相互加强的风险；三是由于抵押资产证券化等风险分散机制缺失而导致的银行信贷损失风险。但人民银行也同时承认，由于相当大规模的自住房需求还未得到满足，上述风险仅属于潜在风险。人民银行建议对房地产行业持续宏观调控，对过度投机进行重点打击，同时完善房地产市场各项交易制度。

无论是商业银行还是监管机构，都有必要深入领会中央政府房地产宏观调控的精神实质，基于防范风险与提高效率双重原则，构建个人房贷基础性制度。笔者建议有关部门近期考虑构建以下几项制度。

（一）全面取消预售制度，禁止对未封顶房屋发放贷款

"生存还是毁灭？"哈姆雷特的传世之问对于房地产预售制度同样存在。2006 年 9 月，北京市银监局一纸禁止对未封顶住房发放按揭贷款的公文，在社会上掀起了轩然大波。媒体对与此相关的两个话题也屡有提及：一是人民银行在著名的"121 号"文件中关于"商业银行只能对购买主体结构已封顶住房的个人发放个人住房贷款"的规定；二是人民银行在《（2004）中国房地产金融报告》中建议取消商品房预售制度，但随即遭到建设部的坚决反对。

在"121 号"文件中，关于禁止未封顶房贷的理由是"为减轻借款人不必要的利息负担"，但北京市银监局全面禁止未封顶房贷，其原因似乎并不如此简单。根据媒体报道，北京市银监局是在召集各股份制商业银行召开的"房地产贷款风险情况通报会"上做出上述规定的，这显然意味着该规定与防范房地产贷款风险有关。禁止未封顶房贷，能够防范什么风险呢？最主要的是防止工程烂尾，由于按揭贷款被各商业银行视为"黄金业务"，激烈竞争的结果就是，既突破"121 号"文件规定在住房未封顶前发放按揭贷款，又迫于竞争压力不敢监管开发商对按揭贷款的使用。不良开发商恰恰可以利用这一点，仅仅挖个大坑就可

以获取大笔资金然后一走了之，工程烂尾风险时刻存在。其次是防范虚假按揭风险。从目前情况看，大量假按揭发生在住房主体封顶之前，禁止未封顶房贷，在很大程度上会遏制不良开发商制造假按揭的冲动。

从政策执行看，仅仅由北京市银监局禁止各商业银行对未封顶住房发放按揭贷款还远远不够，应该适当扩展适用范围：一是将适用范围扩展到住房公积金个人贷款；二是全面禁止对未完成综合竣工验收的商业用房发放按揭贷款；三是由银监会在全国范围内重申该制度；四是建立举报、奖惩机制，对违规的商业银行、住房公积金管理中心、开发商实施行政处罚、对举报者一经核实予以奖励。

当然，问题的核心还是在房屋预售制度上。人民银行主张取消预售制度，理由是“很多市场风险和交易问题都源于商品房的预售制度”。建设部主张保留预售制度，理由是“预售制度是《城市房地产管理法》确立的一项制度……这一制度与我国国情是适应的……取消预售制度会造成房地产市场的波动”。笔者以为，从现在情况看，预售制度是否还与国情相适应是一个颇值得怀疑的问题；取消预售制度当然会造成市场的波动，但波动却不见得就一定产生坏的结果，这与宏观调控是一个道理；至于说预售制度是《城市房地产管理法》确立的制度，法律不应是一成不变的，而应该随着社会政治经济情况的变动按照法定程序进行修改。问题的最终落脚点在于：政府是否一直允许大大小小的开发商牟取超额利益，而让老百姓和金融机构承担最大风险？这需要最高决策层做出价值判断。至于烂尾问题，只需新老划断，即在规定日期之前已经领取施工证的，可以预售；不领取施工证的，禁止预售。取消预售可以有效解决工程烂尾问题，属于房地产宏观调控的有力武器，对资金实力不足的开发商具有精确打击效果，可以促使更多被囤积的土地有效地释放到市场上来。

（二）监管机构应加强对个人商业用房贷款的调查研究，尽快出台个人商业用房贷款管理指引

在上海、深圳、北京等城市，因为文化保护以及拆迁成本上升过快，城市核心区域住宅用地供应量大幅减少，核心城区个人房贷普遍出现增长乏力的情况；与之相反，城市核心区商业房地产供应量逐渐增大。由于单套价格和贷款利率比住房高出许多，一些商业银行已经把城市核心区个人房地产贷款的重心转移到个

人商业用房贷款方面。依笔者观察，商业银行在信贷转型过程中，大多未对商业地产运营和个人商业用房贷款的特殊风险进行过深入研究，如果只顾短期利益追求信贷规模的增长，可能为未来积累较大的金融风险。

从商业房地产的分类来看，根据其功能划分，至少可以区分为商业街、专业批发市场、购物中心、写字楼、物流中心等形态。对应不同的商业业态，商业房地产有不同的特点[①]、不同的建设和经营要求、不同的管理方式、不同的风险特征。对商业银行而言，在对某种类型的商业业态进行信贷投放之前，必须准确识别其主要风险和特别风险，并采取有效措施降低信贷风险。

从客户结构来看，购买个人住房的客户大多为自用型客户，但购买商业房地产的客户大多是投资型客户，自用型客户占比较少。对商业房地产而言，自用型客户一般都具有相当高的专业素质和专业经验，对商业房地产的投资回报和风险因素考察得比较全面和专业；但投资型客户则相对缺乏专业知识和专业经验，具有一定的盲目性和盲从心理，容易受到不实宣传的诱导。从客户结构来看，个人商业用房贷款的风险天然比个人住房贷款的风险要高。

我国国内市场化的房地产开发仅有十年左右的时间，专业从事商业房地产开发的企业屈指可数，大多数商业房地产的开发商都是从住宅开发商转型而来，对商业房地产的理解以及资金、人才储备尚处于初级阶段，与境外发达国家和地区的商业地产开发商的实力与经验更不可同日而语。多数开发商只注重前期开发不注重后期经营，开发商取得土地后利用银行贷款开工建设，建成后制造各种概念尽快实现销售，利用个人商业用房贷款进行变现，很少考虑能否经营和可持续发展，导致有场无市、有商无业、商去市衰的局面。对已经申请个人商业用房贷款的客户而言，一旦其投资的商业房地产出现实质性经营风险，大多数会借用各种理由拒绝偿还银行贷款，对商业银行个人商业用房贷款构成巨大风险。一般而言，如果商业房地产预期的商业氛围不能形成，会造成房地产大幅

---

① 以购物中心为例，美国购物中心协会对购物中心的定义是：由开发商规划、建设、统一管理的商业设施，拥有大型的主力店、多元化商业街和宽广的停车场，能满足消费者的购买需求与日常活动的商业场所。购物中心的五大特征为：购物中心规划、开放设立、经营都在统一的组织体系下运作；适应统一管理的需要，产权要求统一，不可分割不可出售；尊重顾客的选择权，使其实现一次购足的目的；拥有足够数量的停车场；有更新地区或创作新商圈的贡献。正是上述特征，使购物中心能够区别于其他商业房地产业态。参见冯晖、刘浩著《中国商业地产运营》，暨南大学出版社，2004，第188页。

度贬值，商业银行面对大批集中违约，成功处置全额收回贷款的难度非常之大。

考虑到商业银行在商业房地产面临的重大机遇及严峻挑战，为维护金融稳定和商业银行的健康发展，银行业监管机构有必要加强对商业房地产及其信贷的调查研究，并尽快出台个人商业用房贷款管理指引，引导商业银行个人商业用房贷款业务稳健发展。

（三）高度重视采用售后包租等形式销售房地产的特殊风险，及时对商业银行进行风险警示

2006 年 5 月 22 日，建设部公开发布“以售后包租等形式购买商品房风险提示新闻通稿”，该新闻稿对售后包租、返本销售、分割拆零销售等商品房交易模式明确列为高风险交易模式，其通常表现形式为，开发商以提供固定年回报、原价（或增值）回购、承诺无（低）风险投资等方式，销售公寓式酒店、分时度假酒店、酒店式公寓、酒店式办公楼、产权式百货商场、产权商铺等。建设部明确指出，售后包租等销售行为涉嫌违法且存在五类风险隐患：一是可能存在欺诈，开发商在以所开发的商品房屋为担保取得银行贷款的同时，向购房者销售该项目，有的甚至是携款逃匿；二是开发商融资或变相融资后，将资金挪用到别的项目上，一旦项目运作的某一环节出问题，会导致资金链断裂；三是项目建成后经营不善，无法达到预期的收益水平，没有现金流兑付；四是所购商品房屋位置不确定，无法办理房屋所有权证；五是往往涉及复杂的权利关系，易引发债权债务纠纷等。

在建设部发布“以售后包租等形式购买商品房风险提示新闻通稿”之前，一些地方的房地产管理部门就已经意识到了分割拆零销售涉嫌违法，且往往与售后包租、返本销售纠缠在一起，容易因为开发商不能兑现盈利承诺引起群体性纠纷，所以明确禁止分割拆零销售。如 2004 年上海市房地产资源局和上海市建委联合下发的《关于商场和办公楼分割转让问题的通知》中规定，“房地产权利人不得对登记册中记载为一个权属单元的房地产擅自分割转让。如需分割转让，则分割后构成的销售单元在物理形态上应当构成独立、封闭的空间，不符合房屋基本特征的，如仅在地平线上画线示意分割的权属单元，不得销售”；安徽省合肥市房地产管理局规定，自 2005 年 1 月起禁止销售、转让画线分割的商场、办公

楼，同时规定可销售、转让的房屋必须符合房屋权属登记条件，即房屋必须是在有关部门批准下建造，经建设、规划、公安、消防等部门验收备案，并且每个销售单位必须四面有墙，具有明确、永久的四至界限结构，能明确到幢、屋、套、间。

从全国各地已经发生的案例分析可知，开发商之所以采用承诺售后高回报、低风险的方式促销商品房，主要目的是加快资金回笼速度或者为滚动开发提供资金支持，一般都属于实力不足、融资渠道缺乏的中小开发商所为。由于实力和经验先天不足，这些开发商开发的楼盘更易出现烂尾及后续经营不善，难以实现房产销售时对购房人的高额回报承诺。如果商业银行对此类房地产的购房人发放购房贷款，借款人往往倾向于在开发商不能兑现所承诺的回报时，以拒绝还款的方式迫使银行卷入开发商与购房人的纠纷之中，从而造成银行不良贷款集中上升。尤其是对于产权式房地产而言，由于房产所有权已经分割出售给众多购房人，如果不是所有购房人都申请了购房贷款并且所有借款人都不再还款，银行作为抵押权人，根本无法实现对产权式房地产的整体处置。

建议银行业监管机构高度重视采用售后包租等形式销售的房地产的特殊风险，并采取切实措施对商业银行及时进行风险提示。

（四）建立个人房地产贷款保证担保登记制度，尽快修订《住房置业担保管理试行办法》

在个人房地产贷款过程中，很多情况下需要保证人（担保公司、第三方法人或自然人）提供阶段性保证担保，目的是在抵押登记办妥之前，由保证人以自身信用为银行信贷安全提供保障。但在目前的法律和信用环境下，保证担保至少面临着两个问题：一是严重的信息不对称难以在现有法律框架下解决；二是保证人担保能力的确定没有法律依据。

关于信息不对称问题。根据《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》）、《中华人民共和国担保法》（以下简称《担保法》），除要求双方当事人应当以书面形式订立保证担保合同外，对保证担保合同的生效没有其他特殊规定。在这种情况下，如果保证人不按期详尽披露自身因承担保证担保而增加的或有负债，就会导致商业银行和银行监管机构难以及时、全面了解保证人的真实担保情况，容易出现过度担保、连环担保、相互担保及其他危及商业银行债权的问题。

虽然目前还没有担保公司因为过度担保而破产的案例，但随着个人房地产贷款产品创新和制度创新不断深入，保证担保势必成为影响商业银行信贷安全的非常突出的问题，因此必须从制度上给出解决方案。笔者建议参照房地产抵押登记制度，建立个人房地产贷款保证担保登记制度和保证担保查询制度。具体来说，就是规定个人房地产贷款的保证担保除要求双方当事人应当以书面形式订立保证担保合同之外，还必须到当地房地产管理机关进行登记之后才能生效。登记的内容主要包括被担保对象的基本情况和担保标的，保证人为法人的应同时提供保证担保的理由、决策程序和表决情况等。任何符合条件的自然人或法人都可以通过互联网或到现场查询特定保证人的或有负债情况。

关于保证担保能力的确定。《担保法》第七条规定："具有代为清偿债务能力的法人、其他组织或者公民，可以作保证人。"但"具有代为清偿债务能力"的具体条件在《担保法》中并没有明确规定。《住房置业担保管理试行办法》（建住房［2000］108 号）中住房置业担保公司担保贷款余额不得超过其实有资本 30 倍的规定，其实质是赋予了担保公司从事信用融资的权力。对不属于置业担保公司的保证人，考虑到过度担保或过度负债对债权人的债权形成实质性危害，为维护良好的社会经济秩序，建议在个人房贷业务中明确规定保证人所担保的债权总额不能超出其净资产的一定比例，被担保对象的资产负债率也不能超出一定的比率。

建议有关部门尽快修订《住房置业担保管理试行办法》。《住房置业担保管理试行办法》下发于个人房贷发展初期，属于部门规章，效力层级较低，有许多重要问题尚待解决。对前文所述担保信息不对称这一根本性问题，在《担保法》难以短期修订的情况下，鉴于个人住房担保的巨大社会影响，不妨在部门规章中首先尝试解决担保信息的不对称问题，强制要求各地房地产登记管理机关建立担保公司担保信息登记、查询系统，对担保公司未按要求登记或漏登担保信息的，对公司及其法定代表人给予严厉的行政处罚，在法律允许的情况下甚至可以规定，担保公司过度担保同时担保信息未予登记的，该担保无效，以此督促债权人主动督促担保公司对担保信息进行公开登记。另外，《住房置业担保管理试行办法》对过度担保的效力没有明确规定。担保公司担保贷款余额超过其实有资本 30 倍的，《住房置业担保管理试行办法》仅规定担保公司应当追加实有资本，但没有规定过度担保是否依然有效。根据 2006 年 1 月 1 日正式

施行的新《公司法》第十六条，“公司章程对投资或者担保的总额及单项投资或者担保的数额有限额规定的，不得超过规定的限额”，如果把此条理解为过度担保无效的强制性规定，则会鼓励保证人形成过度扩张、恶意隐瞒自身担保实际情况的逆向选择。因此，建议结合登记公示制度解决保证人过度担保的问题。

（五）从个人房贷和保险制度创新入手，积极探索市场化的中低收入者购房融资解决方案

在商业银行对借款人信用评估过程中，有两个属于关键指标，一个是还贷收入比（payment to income，PTI），还贷收入比表明借款人的月还款额与月收入之比。这一比率越低，借款人满足偿付要求的可能性越大。银监会规定的还贷收入比的高限是50%。另一个是贷款价值率（loan to value，LTV），即贷款额与所购住房的市场价（或评估价）之比（在抵押贷款中也称为抵借比），“国六条”规定的贷款价值率高限是70%（建筑面积超过90平方米的住房）和80%（建筑面积不超过90平方米的住房）。

在国内绝大多数城市，由于房价日益走高，许多中低收入者多为积蓄不多但职业稳定、收入较高的年轻人，对购买商品房感到力不从心。在这种情况下，有两种解决思路：一是在政府强力干预下，通过开发经济适用房、限价房，让中低收入者有能力买房；二是通过市场化的手段，依靠新型保险和商业性个人房贷相结合让中低收入者有能力购买商品房。第一种方式，基本属于社会保障的范畴，但如果不经过科学、严谨的资格认定，就可能成为少数人牟取私利的手段，真正需要购房的中低收入阶层反而不一定有机会购买此类房屋。第二种方式相对而言具有更强的公平性。

与国内个人房贷保险以财产保险为主不同，发达国家和地区最为广泛的住房抵押贷款保险可以区分为政策性保险和商业性保险。两者的共同特点是通过保险减少了借款人的首付额，使一些历史积累较少但还贷收入比符合要求的借款人能够尽早实现购房愿望。国外有关统计资料表明：初始贷款价值率越高，贷款违约概率越高；而贷款发放后如果抵押房产价值下降，届时实际贷款价值率会上升，违约率也会上升；随着贷款期限的推移，贷款价值率下降，违约率也趋于下降，具体数据见表1。

表1　1998年美国抵押贷款价值率与贷款违约率的关系

单位：%

贷款价值率		20~60	61~70	71~75	76~80	81~90	91~95	96~105
违约率	二级市场抵押贷款	0.20	0.41	0.57	0.49	0.98	1.30	3.39
	存款机构抵押贷款	0.28	0.59	0.77	0.67	1.09	1.68	3.27

资料来源：郁文达著《住房金融：国际比较与中国的选择》，中国金融出版社，2001，第89页。

正是考虑到贷款价值率和贷款违约率之间呈现很强的正相关关系，商业银行难以单独承受因抵押价值率过高带来的违约风险，信用保证保险才有合理生存的空间。政策性保险侧重其社会保障的基本属性，如新加坡在其住房金融中为了减少抵押风险，推出中央公积金的强制性住房保护保险计划。该保险计划是以社会保险的形式，保证房屋所有权人在就业期间因死亡或伤残而导致无力偿还房屋贷款时，由中央公积金负责清偿尚欠的余额而不失去其住所。对商业性保险而言，贷款价值率可以高达95%，其中由保险公司承担风险的部分为20%~30%，由商业银行承担风险的部分不超过70%。当抵押贷款出现违约时，保险公司采用两种方式向贷款人提供赔偿：一种是向贷款银行支付相当于贷款本金20%~30%的赔偿金；另一种是向贷款机构支付全部剩余贷款，从而获得抵押房屋的所有权。

在不增加商业银行额外信贷风险的前提下，由于保险公司的介入减少了借款人的首付额，提高了有固定收入但历史积累较少的中低收入者和年轻人购房的支付能力，使个人房贷的风险在借款人、商业银行和保险公司之间得到有效的分散。[①]

① 根据香港按揭证券公司披露的数据，该公司自1999年推出按揭保险计划至2005年底，共协助近35000名购房人实现了购房目标，贷款价值率最高可达95%，其中由商业银行单独承担风险的贷款比例为70%，香港按揭证券公司通过收取保费，以按揭保险计划承担其余25%比例的贷款风险。

市 场 篇

Market



中国住宅市场形势分析与预测

刘 琳*

1998年以来，商品住宅投资占房地产投资的比重一直在60%以上，商品住宅市场是房地产市场的主要组成部分。同时，住宅作为生活必需品，与老百姓的生活质量息息相关。2006年房地产市场宏观调控政策频繁出台，其中多数政策针对住宅市场。

一 宏观背景

（一）2006年国民经济继续保持高增长低通胀的良好态势，城镇居民收入稳定增长

2006年，我国宏观经济继续保持高增长低通胀的良好态势，居民收入稳定增长。前三季度，国内生产总值141477亿元，同比增长10.7%（一季度为10.2%，上半年为10.9%），比上年同期加快0.8个百分点；居民消费价格指数为101.3（一季度为101.2，上半年为101.3）。2006年，城镇居民收入稳定增长，前三季度城镇居民人均可支配收入8799元，扣除价格因素，实际增长10.0%，增速比上年同期加快0.2个百分点。

国民经济发展中存在的较突出的问题主要有：固定资产投资增长过快，贸易顺差过大，信贷投放偏快。

* 作者单位：国家发改委投资所。

（二）宏观调控目标为通过减缓投资增速来避免国民经济偏快增长，主要手段为紧缩信贷和土地两个“闸门”及清理新开工项目

2006 年，宏观调控措施主要针对经济运行中出现的问题，包括紧缩信贷和土地、清理新开工项目等，目的是减缓固定资产投资增速，为偏快的国民经济增长降温。

针对经济运行中存在的信贷投放过多的问题，央行不断发出紧缩信号。2006 年 4 月 28 日起，央行上调金融机构贷款基准利率。5 月 8 日起，上调各档次个人住房公积金贷款利率，住房公积金存款利率保持不变。7 月 5 日起央行上调除农村信用社外的存款类金融机构人民币存款准备金率 0.5 个百分点。8 月初，银监会发布 54 号文，严格房地产贷款合规性检查。8 月 15 日起，中国人民银行再次上调存款准备金率 0.5 个百分点，19 日起上调一年期存款、贷款基准利率 0.27 个百分点。11 月 15 日，再次上调存款准备金率 0.5 个百分点。

由国家发改委牵头清理新开工项目。8 月 1 日，国家发展改革委等五部委以特急形式联合下发《新开工项目清理工作指导意见》，要求各地用一个月时间对上半年列入统计范围的总投资 1 亿元及以上新开工项目逐项进行全面清理。

国土资源部加强土地管理。由国土资源部颁布，8 月 1 日起施行严格控制划拨用地和协议出让土地范围的两条新规：《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》。六类情形必须纳入招标拍卖挂牌出让国有土地范围：除常规的经营性用地外，有竞争要求的工业用地、其他土地供地计划公布后同一宗地有两个或者两个以上意向用地者的、划拨及出让土地使用权改变用途，相关法律规定应当收回土地使用权等均须执行招标拍卖挂牌制度。8 月 31 日，《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》正式出台，国家将统一制定并公布工业用地出让最低价标准，以租代征等非法占地行为被禁止。

进入三季度，宏观调控效果初显，国民经济偏快增长的势头得到了初步遏制，部分主要经济指标增速出现了不同程度的回落，呈现出“三落一稳”的新态势：国内生产总值增速高位回落；工业生产增速回落；固定资产投资增速回落；货币信贷增速高位趋稳。

（三）房地产市场调控以调整供给结构和引导需求为主

2006年成为了继2005年之后的又一个“房地产调控年”。2006年3月5日，温家宝总理在政府工作报告中指出：“要继续解决部分城市房地产投资规模过大和房价上涨过快的问题。着力调整住房供应结构，严格控制高档房地产开发，重点发展普通商品房和经济适用房。建立健全廉租房制度和住房租赁制度。整顿规范房地产和建筑市场秩序，基本完成建设领域清理拖欠工程款的任务，促进房地产业和建筑业健康发展。”围绕着上述要点，2006年房地产方面的调控措施从供给和需求两方面展开，调控的基本原则是“打击投机，规范投资，调整结构，鼓励自住”。

从供给方面来看，调控的主要目标是调整住房供给结构，通过大量提供中小户型住宅来满足中低收入群体的住房需求，完善住房保障制度。2006年5月17日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，提出了促进房地产业健康发展的“国六条”，强调依然要从“税收、信贷、土地、住房供应结构、规范房地产市场秩序”等方面对房地产市场加强调控作用。5月29日，国务院办公厅出台《关于调整住房供应结构 稳定住房价格的意见》（国办发［2006］37号），即“国十五条”，对“国六条”进一步细化；而且在套型面积、小户型所占比率、新房首付款等方面做出了量化规定，提出了“90平方米、双70%”的标准。7月6日，建设部颁发165号文件《关于落实新建住房结构比例要求的若干意见》，进一步明确了“国十五条”中90平方米标准为单套住房建筑面积，并提出要加强监督检查，落实责任追究制度，地方政府要切实负起责任。8月14日，建设部、监察部、国土资源部联合发布关于制止违规集资合作建房的通知。8月，财政部、建设部、国土资源部联合通知，要求各地政府从土地出让净收益中安排一定资金用于城镇廉租房建设。9月初，财政部规定，各级财政部门要加强对住房公积金及其增值收益的管理，确保将住房公积金增值收益在扣除计提住房公积金贷款风险准备金和管理费用后的余额后，全部用于城镇廉租住房保障支出。11月30日，建设部要求：尚未公布住房建设规划的城市，务必在12月20日前全面完成编制、公布和备案工作；尚未建立廉租住房制度的城市，必须在2006年年底前建立并实施。

从需求方面来看，调控的主要目标是打击投机限外购房，引导合理住房需

求。其中，“国十五条”将“住房转让征收全额营业税”时间由“购房不足2年”调整为“购房不足5年”；2006年7月26日，国税总局发布《关于住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知》（108号文），规定自8月1日开始征收二手房交易个人所得税。这两项措施在一定程度上有利于抑制购房投机炒作行为。7月11日，建设部等六部委联合下发171号文件《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》，加强了对外商投资企业房地产开发经营、境外机构和个人购房的管理。9月5日国家外汇管理局、建设部联合发布《关于规范房地产市场外汇管理有关问题的通知》，规范境外购房主体购买境内商品房的外汇管理。

二　商品住宅市场运行状况

（一）商品住宅市场供给增幅增加

2005年底，全国城镇住宅建筑面积107.69亿平方米，占房屋建筑面积的比重为65.46%。其中，东部地区城镇住宅建筑面积53.67亿平方米，中部地区30.33亿平方米，西部地区23.69亿平方米，分别占全国城镇住宅建筑面积的49.84%、28.16%和22%。

1. 商品住宅竣工面积增幅下降，新开工面积增幅增加

2006年商品住宅新开工面积和施工面积增幅进一步增加，竣工面积增幅则有所减少。1～10月，商品住宅新开工面积49050.31万平方米，同比增长19.3%，增幅增加4.9个百分点；商品住宅施工面积132616.38万平方米，同比增长19.6%，增幅增加0.5个百分点；商品住宅竣工面积21282.62万平方米，同比增长8.7%，增幅减少10.9个百分点，参见图1。其中，东部地区商品住宅期房供给增幅增加，但现房供给增幅减少；中部地区商品住宅期房和现房供给增幅均有所增加；西部地区商品住宅期房供给增幅减少，现房供给增幅增加。

2. 商品住宅投资增幅增加

受宏观调控影响，2005年商品住宅投资增幅出现明显下降，完成投资10768.19亿元，同比增长21.9%，增幅为1998年以来的最低点。2006年1～10月，商品住宅完成投资10268.48亿元，同比增长28.4%，增幅比2005年有明显

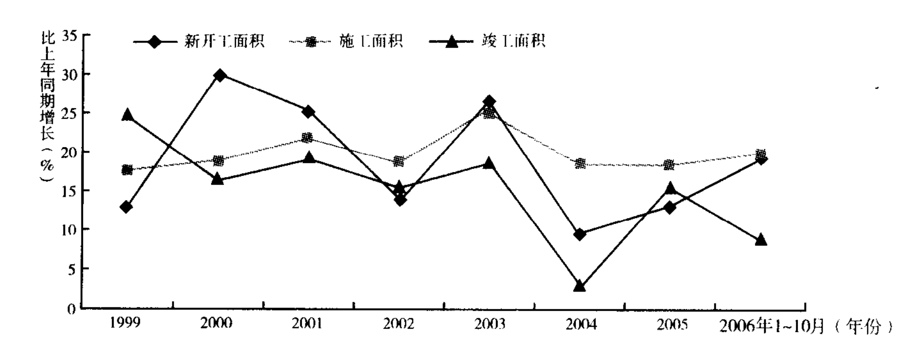


图1　历年商品住宅建设增长情况

数据来源：国家统计局（本文下图未单独标注处均义同）。

增加，参见图2。其中，东部、中部和西部三大区域商品住宅投资增幅均比2005年有所增加，商品住宅投资增长最快的为中部地区。

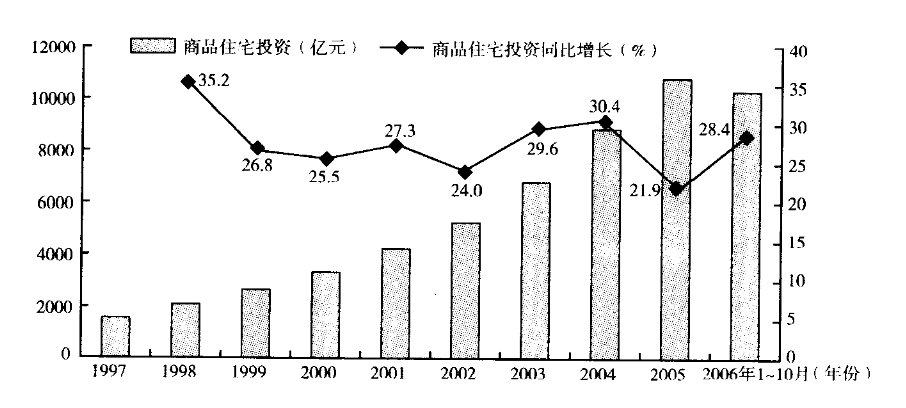


图2　历年商品住宅完成投资情况

（二）商品住宅市场需求增幅增加

1. 2006年商品住宅销售面积同比增加

2006年1～10月，商品住宅销售面积36763.31万平方米，同比增长11.7%。其中现房销售面积为11416.68万平方米，同比减少7.9%；预售面积为25346.63万平方米，同比增长23.5%。2006年前两个季度，商品住宅销售面积增幅逐步增加，第三季度销售面积增长幅度放缓，同比增长2.01%，增幅比二季度减少20.34个百分点。

预售是商品住宅主要销售形式，2006 年 1～10 月，商品住宅预售面积的占比为 68.95%。2006 年前 10 个月，商品住宅预售面积 23.5% 的增幅反映了商品住宅市场需求增长的增加。

2. 2006 年商品住宅空置面积增幅同比增加，下半年商品住宅空置面积增幅逐步减少

2002 年开始，商品住宅空置面积增幅逐步回落，2003 年和 2004 年为负增长，同比降幅分别为 2.42% 和 15.49%。2005 年商品住宅空置面积为 8319.08 万平方米，同比增加 12.4%。2006 年 1～9 月，全国商品住宅空置面积为 6590.65 万平方米，同比增加 9.7%，增幅比上年同期增加 5.5 个百分点，但比 1～6 月增幅减少 4.4 个百分点，见图 3。

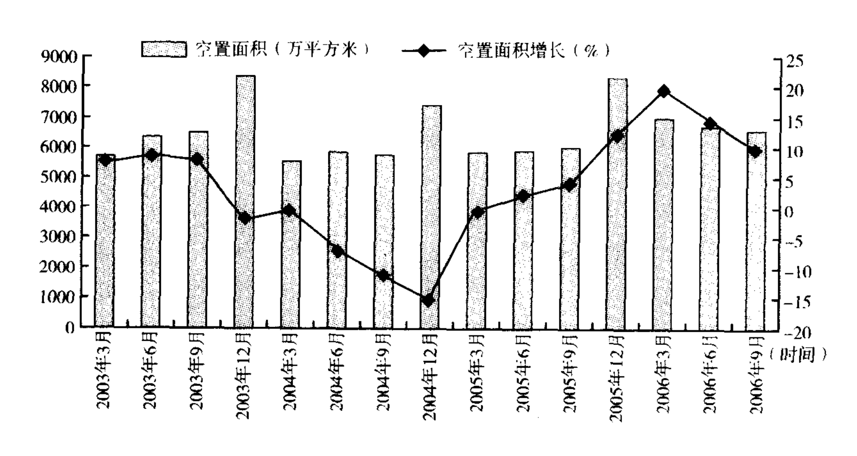


图 3　各季度商品住宅空置面积变化

（三）住房价格涨幅继续回落

1. 居民住宅用地价格涨幅继续回落

居民住宅用地价格涨幅近三年来逐步回落。2003 年居民住宅用地价格指数达到最高，为 112.4，2005 年为 110.3，2006 年前三季度平均为 106。2003 年以来，居民住宅用地价格涨幅一直在住宅销售价格涨幅之上，2006 年则基本与住宅销售价格涨幅持平，见图 4。

2. 住宅价格涨幅继续回落，但经济适用房价格涨幅有所增加

2004 年以来，住宅价格涨幅持续回落。2004 年，商品住宅、二手住宅的销

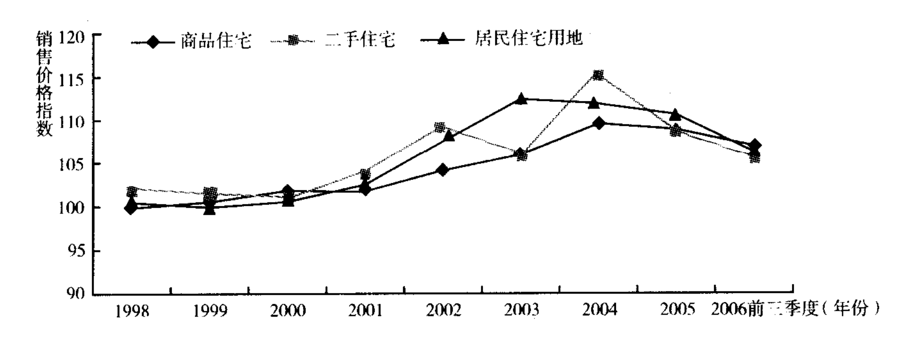


图4　近年住宅及其用地销售价格指数

数据来源：国家发改委，国家统计局。

售价格涨幅分别达到了9.4%和11.5%。2005年新建商品住宅和二手住宅销售价格涨幅均回落为8.4%；2006年前三季度新建商品住宅和二手住宅销售价格涨幅进一步回落为6.5%和5.4%。

2005年以来，普通住宅和高档住宅销售价格涨幅减少，经济适用房销售价格涨幅则有所增加。其中，普通住宅销售价格指数2005年为108.2，2006年前三季度为105.7；高档住宅销售价格指数2005年为109.5，2006年前三季度为108.1；经济适用房销售价格指数2005年和2006年前三季度分别为103.7和104.5。

三　对住房价格的认识

对住房价格高低的认识，需要对比住房价格与收入变化的关系。由于我国存在较大的收入差距，从全国平均意义上看和从中位数意义上看，住房价格与收入变化的结果并不相同。从宏观总体的角度看，住房价格水平和增速有宏观经济基本面的支撑；但从收入结构上看，由于我国不同收入群体之间存在较大的收入差距，平均意义上的收入增幅并不能代表大多数家庭的收入增长幅度，多数家庭的住房支付能力出现相对下降。

（一）从全国平均的意义上看，近年住房价格涨幅低于人均可支配收入和GDP增速

比较住房价格涨幅与GDP、人均可支配收入增幅，可以得出：近年住房价

格的上涨均有宏观经济基本面的支撑。扣除价格因素影响后，1998 年至今，各年增量住房价格增速均低于同期 GDP 增速和城镇人均可支配收入增幅；二手住房价格涨幅没有持续超过同期 GDP 和人均可支配收入增幅。

比较住房价格涨幅与住房租金变化，1998～2004 年七年时间里，有五年时间住房租赁价格指数高于同期住房销售价格指数。从累计涨幅来看，1998～2004 年，全国二手住房销售价格增长了 43.1%，商品住房增长了 24.6%。同期，全国住房租赁价格增长了 54.8%，高于住房销售价格的增长幅度。比较住房销售价格指数和住房租赁价格指数的变化，可以看出住房销售价格变化以住房租赁价格的变化为基础，1998～2004 年住房价格的上涨有真实使用需求的支撑。但 2004 年以来，住房销售价格涨幅持续大幅高过同期住房租赁价格的涨幅，说明来自住房使用需求的支撑在逐步减小。

（二）由于我国存在较大的收入差距，近年房价的快速上涨使得多数群体出现住房支付能力相对下降

我国现阶段收入差距主要体现为高收入阶层的收入增长明显快于低收入阶层的收入增长。考察 1995～2005 年不同收入阶层的收入增长情况，可以得出：按照七等分划分的收入阶层中，只有中等偏上户、高收入户和最高收入户的收入增幅超过平均水平，超过幅度分别平均为 0.4%、1.7% 和 4%，说明收入水平越高，收入增长得也越快。中等偏上户收入增长近似于平均水平，而占城镇人口 60% 比例的中等收入（包括中等收入）以下的居民收入增长都低于平均水平。

随着房价的快速上涨，低收入阶层的住房支付能力迅速下降。以 2004 年的数据为例，不同收入阶层的房价收入比变化大不相同，除去最高收入户的收入上升速度快于房价上升速度，其房价收入比同比下降外，其他 90% 的家庭收入增长均慢于住房价格增长，房价收入比出现上升，而且低收入阶层房价收入比的上升速度明显高于高收入阶层。此外，按照中位数定义计算的居民住房可支付性指数，2003、2004 年和 2005 年的数值连续下降，说明居民家庭住房购买能力在下降。

四　房地产市场宏观调控效果分析

2006 年，宏观调控措施主要针对经济运行中出现的问题，包括紧缩信贷和

土地、清理新开工项目等，目的是减缓固定资产投资增速，为偏快的国民经济增长降温。同时，针对房地产市场中存在的问题，5 月，国务院颁布了调控房地产市场的“国八条”和“国十五条”，这些措施都对房地产市场的运行产生了重要影响。截至 2006 年 10 月的统计数据，可以看到信贷调控、商品住房供给结构调整两方面都取得了政策效应，房价涨幅回落。

（一）房地产开发资金来源中银行贷款增幅出现下降趋势

自 2005 年三季度以来持续四个季度国内贷款增幅均逐步增加，2006 年三季度国内贷款增幅则比二季度增幅有较大幅度减少。2005 年下半年以来，房地产开发资金来源中的国内贷款增幅持续增加，2005 年第三季度至 2006 年第二季度，国内贷款分别同比增长 30.8%、46.7%、48.5%、66.3%，国内贷款在房地产开发资金来源中的比重，也由 14% 增加到 16.7%；2006 年 2 季度国内贷款增幅比上年同期增加 68.7 个百分点。2006 年三季度国内贷款增幅比二季度增幅有较大幅度减少，国内贷款同比增长 35.5%，增幅比二季度增幅减少 30.8 个百分点。开发贷款增幅的下降，在一定程度上反映了信贷调控措施的执行效果，见图 5。

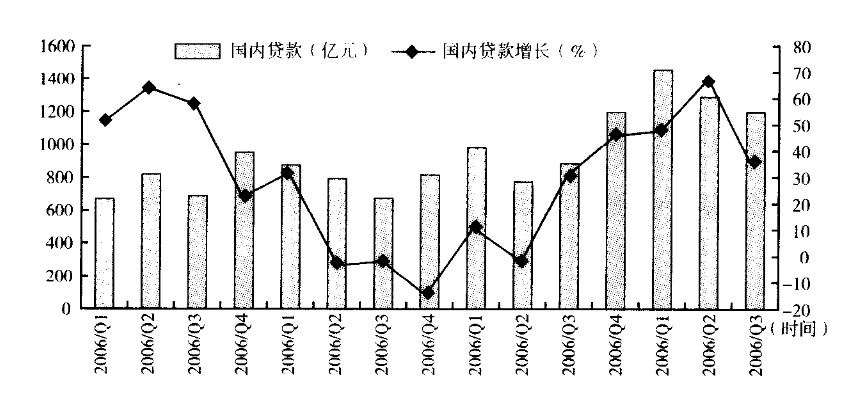


图 5　近年房地产开发资金来源中国内贷款及其增长变化

（二）商品住宅供应结构进一步调整

1998～2003 年，经济适用房投资呈增长态势，但投资年增长率一直呈下降趋势。2004～2005 年，经济适用房投资年增长率为负值，分别同比减少 2.50%

和6.8%。

随着住房保障体系建设力度的加强，经济适用房投资增幅自2005年第一季度开始至2006年三季度一直持续增加。2006年三季度，在房地产开发投资增幅减缓的情况下，经济适用房投资增幅继续保持增加，同比增长12.19%，比二季度增幅增加4.55个百分点。经济适用房投资在房地产开发投资中的比重由年初的1.9%上升到1～10月的3.2%，见图6。

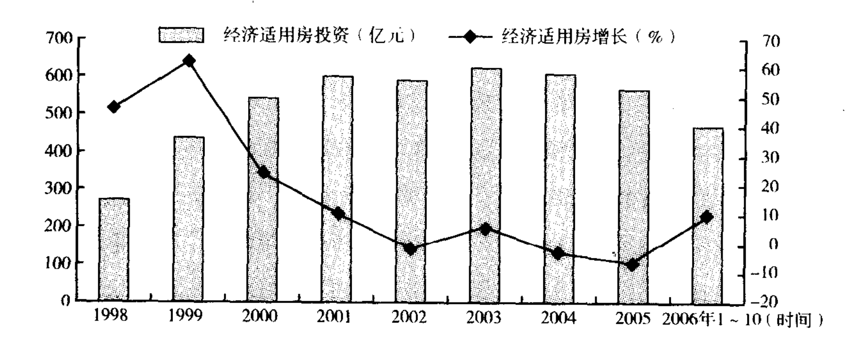


图6　近年经济适用房投资及其增长变化

从区域分布来看，2006年，东部地区和西部地区经济适用房投资迅速增加，1～10月分别同比增长8.8%和25.1%，而中部地区经济适用房投资仍为负增长，降幅为4.7%，比上年同期减少9个百分点。

（三）住房价格涨幅继续回落，但仍有部分城市住房价格涨幅持续增加

2006年前三季度除去经济适用房销售价格指数有所增加外，居民住宅用地交易价格指数、普通住宅、高档住宅、二手住宅的销售价格指数均比2005年有所下降。

2006年前三季度，商品住宅销售价格涨幅最高的十个城市分别为：深圳、呼和浩特、大连、北京、成都、厦门、广州、福州、青岛、天津；二手住宅销售价格涨幅最高的十个城市分别是：大连、深圳、郑州、北京、呼和浩特、南昌、沈阳、青岛、天津、南京。其中，北京、深圳、呼和浩特、大连、青岛、天津的商品住宅和二手住宅销售价格涨幅持续增加。

五　商品住宅市场发展趋势

2007 年商品住宅市场的发展趋势有如下几个方面。

（一）住宅用地供应将会小幅增长，土地价格保持上涨

2006 年“国十五条”中指出要“保证中低价位、中小套型普通商品住房土地供应”，在占 70% 的 90 平方米普通住宅结构调整的影响下，居住用地供应将以普通住房用地为主，增加普通住宅供给的要求将会使住宅用地供应小幅增长。同时，土地用途将出现结构性变化，经济适用房和低端普通住宅的供给与往年同期相比将会出现较大增长，别墅用地将继续全面禁止。由于土地一级市场全面实行了“招拍挂”的出让形式，土地价格也将会保持增势。

（二）继续落实商品住宅市场的结构性调整措施

统筹落实新建住房结构比例要求和加强住房保障体系建设，仍将是 2007 年商品住宅供给结构调整的主题。为迎合市场各种消费需求，90 平方米的普通住宅将会加快市场细分。这种细分包括产品结构、户型、价格、面积、区位等多方面的类型化，开发商以及开发产品会形成综合竞争，普通住宅在面积、户型、区位、装修程度上将会给消费者更多的选择。

（三）商品住宅价格将继续稳中有升

2007 年，商品住宅市场供不应求的局面仍将继续，商品住宅价格仍将稳中有升。

从需求层面来看，维持住宅需求增长的因素仍然存在，包括：宏观经济的持续增长为住宅需求的增长继续提供动力，城市化进程的加快和家庭规模的不断缩小将增加我国住宅的消费需求，宽松的货币政策环境和大量流动性的存在支持了住宅需求的增长。

从供给层面来看，预计 2007 年国家紧缩银根、地根的宏观调控政策仍将持续，“十一五”开局之年已经结束，房地产开发企业面临洗牌整理，土地出让金纳入地方预算管理等，对商品住宅市场供给仍然会产生一定的影响。

（四）节能省地型住宅将会继续推广

当前，中央提出大力发展节能省地型住宅和公共建筑，国家出台的《节能中长期专项规划》提出，“十一五”期间，实现住宅建筑和公共建筑严格执行节能50%的标准，加快供热体制改革，加大建筑节能技术和产品的推广力度。建设部也出台了一系列政策措施，提出发展节能省地型住宅的工作思路和原则，各种相关的标准体系正在不断完善。2007年，节能省地型住宅将会继续推广。

中国商业地产发展状况分析与预测*

张钧淇

一 2000~2006年办公楼和商业营业用房状况

（一）办公楼和商业营业用房投资状况

1. 投资规模不断增加

2000~2006年，办公楼和商业营业用房投资额持续增加。2006年办公楼和商业营业用房投资同比分别增长21.0%和15.0%，二者占全部投资的比重分别为4.8%和12.1%，2006年办公楼和商业营业用房投资额分别是2000年的3.1倍和4.0倍。办公楼投资增速2000年为负增长，2001年为一位数增长，其他年份均保持两位数增长，在17.0%~33.4%之间；商业营业用房投资增速比较稳定，保持在15.0%~39.5%之间。商业营业用房平均增速高出办公楼平均增速9.1个百分点（见表1）。①

2. 投资模式分析

办公楼及商业营业用房一般来说资金占用周期较长，所以在资金的筹集上属于长期筹资。办公楼及商业营业用房取得的投资模式和其他用途的房地产类似，

* 本文中的商业地产是指统计中的办公楼和商业营业用房。

① 数据来源：本文除注明外，均来自《中国统计年鉴（2006）》，中国统计出版社，2006；2006年统计快报。

表1 2000～2006年办公楼和商业营业用房投资完成额

单位：亿元，%

年　份	办公楼投资完成额	增长率	商业营业用房投资完成额	增长率
2000	297.9	-12.0	580.0	19.8
2001	308.0	3.4	755.3	30.2
2002	381.0	23.7	933.6	23.6
2003	508.3	33.4	1302.4	39.5
2004	652.2	28.3	1723.7	32.3
2005	763.1	17.0	2039.5	18.3
2006	923.2	21.0	2345.4	15.0

主要以银行信贷为主，债券、股票、信托及基金等为辅助方式，后者使用相对较少，并是需要一定条件的融资渠道。融资渠道狭窄，这不仅是办公楼及商业营业用房等商业房地产存在的问题，也是我国目前融资市场存在的问题，这种问题在短期内很难从根本上改变，是不争的事实。从宏观上来看，办公楼及商业营业用房资金的关键不是资金的供给，而是融资渠道和金融工具的创新。近期获取资金方式仍然以银行信贷为主，即银行贷款仍是主要的渠道。虽然相关政策对银行贷款进行一定的限制，但是由于当前其他渠道并不是十分畅通的情况下，银行贷款仍将会是获取资金的主要方式。如何建立以银行为主要渠道的多元化融资方式，即间接与直接融资渠道并用是未来发展的主要方向。现在房地产信托、基金等发展较快，对拓宽办公楼及商业营业用房等商业房地产将发挥一定的作用。

3. 资金来源方式

由以上分析可以看出，房地产企业的资金来源主要有国内贷款、利用外资、自筹资金和其他资金（见表2）。最主要的资金来源方式是银行信贷融资，这种融资方式比较可靠、安全。其次是股票与债券等金融工具方面的融资，这种融资方式需要公司的信誉较好，融资方式相对而言比较专业，可以筹集到一定的资金，以便更好的发展房地产企业。外资融资是最近两年比较热门的一种融资方式，外国企业的进驻从某种程度上帮助了企业的发展，特别是中小型的企业，当然大型企业也和外企有合作项目。

表 2　2006 年房地产企业资金来源情况

单位：亿元

2006 年资金来源小计	资金来源		2006 年资金来源小计	资金来源	
	自年初累计	上年同期		自年初累计	上年同期
国内贷款	5263.4	3918.1	自筹资金	8587.1	7000.4
银行贷款	4915.3	—	自有资金	5025.1	4022.2
非银行金融机构贷款	348.1	—	其他资金	12635.3	10221.6
利用外资	394.4	257.8	定金及预收款	8135.6	6954.2
外商直接投资	297.5	171.4	个人按揭贷款	2799.4	—

（二）办公楼和商业营业用房开发状况

2006 年，全国办公楼施工面积为 7366 万平方米，同比增长 11.3%，其中新开工面积为 2109 万平方米，同比增长 26.2%。全国办公楼竣工面积 1336 万平方米，同比下降 5.7%。从东、中、西部地区看，办公楼施工面积分别为 5205 万平方米、1010 万平方米、1151 万平方米。同比分别增长 12.8%、10.4%、5.7%；其中新开工面积分别为 1437 万平方米、324 万平方米、348 万平方米，同比分别增长 35.4%、-2.5%、25.4%。东、中、西部地区办公楼竣工面积分别为 930 万平方米、202 万平方米、205 万平方米，同比分别下降 -0.3%、-1.5%、-26.5%（见图 1）。

2006 年，全国商业营业用房施工面积为 23486 万平方米，同比增长 12.2%，其中新开工面积为 8316 万平方米，同比增长 8.3%。全国商业营业用房竣工面

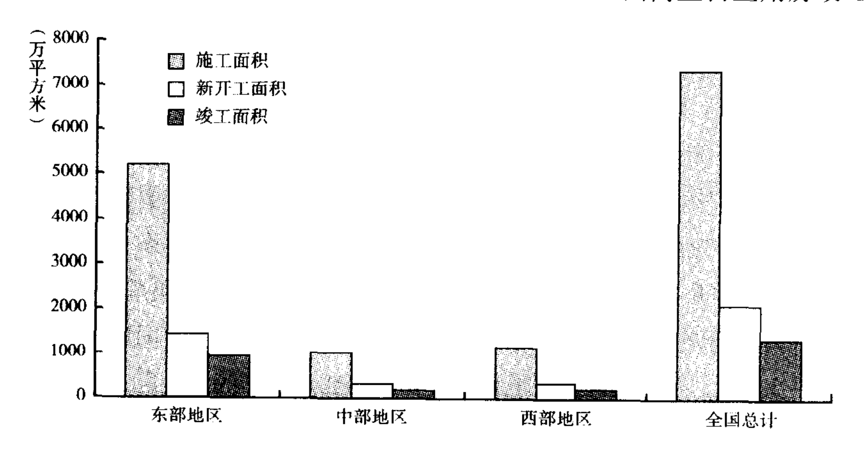


图 1　2006 年办公楼开发规模与开、竣工面积情况

积5901万平方米，同比增长0.2%。从东、中、西部地区看，商业营业用房施工面积分别为12641万平方米、5129万平方米、5715万平方米。同比分别增长14.6%、13.0%、6.7%；其中新开工面积分别为4228万平方米、2165万平方米、1923万平方米，同比分别增长9.7%、12.8%、0.9%。东、中、西部地区商业营业用房竣工面积分别为3083万平方米、1308万平方米、1510万平方米，东部地区同比增长8.8%，中、西部地区分别下降-8.5%、-7.1%（见图2）。

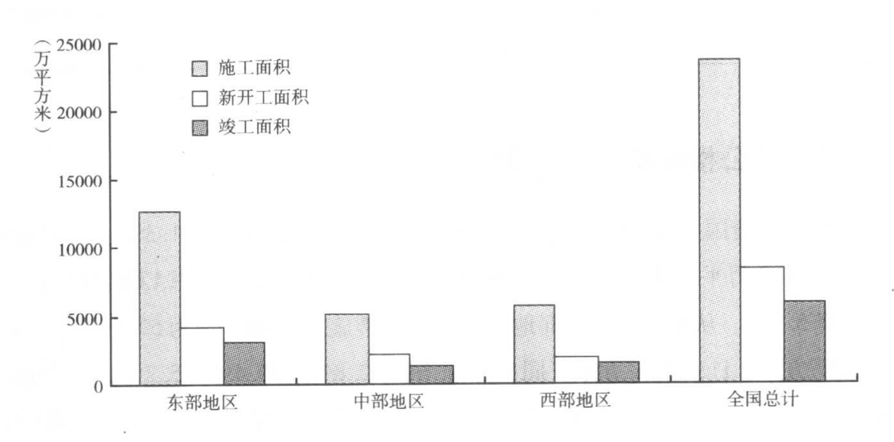


图2　2006年商业营业用房开发规模与开、竣工面积

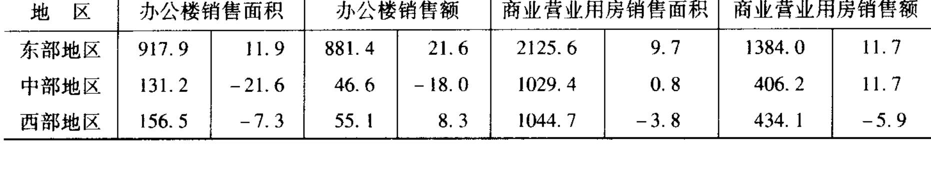
（三）办公楼和商业营业用房销售状况

1. 商业地产的区域差异

房地产本身具有较强的区域性，商业地产也有此特征。按东、中、西部地区来划分三大区域。2006年，东部地区、中部地区、西部地区办公楼销售面积分别为917.9万平方米、131.2万平方米和156.5万平方米，同比增长11.9%、-21.6%、-7.3%，东部地区为正增长，中、西部地区均为负增长；东部地区办公楼的销售额为881.4亿元，远远高于中部地区和西部地区，东、西部地区同比增长21.6%和8.3%，中部地区同比下降-18.0%。商业营业用房销售面积，分别为2125.6万平方米、1029.4万平方米和1044.7万平方米，同比增长9.7%、0.8%、-3.8%，东部地区相对增长较快，中部地区好于西部地区；东部地区的商业营业用房销售额同样是远远高于中部地区和西部地区，东部地区和西部地区增长均为11.7%，西部地区负增长为-5.9%（见表3、图3）。

表 3　2006 年东、中、西部地区办公楼和商业营业用房销售情况

单位：万平方米，%，亿元



地　区	办公楼销售面积		办公楼销售额		商业营业用房销售面积		商业营业用房销售额	
东部地区	917.9	11.9	881.4	21.6	2125.6	9.7	1384.0	11.7
中部地区	131.2	-21.6	46.6	-18.0	1029.4	0.8	406.2	11.7
西部地区	156.5	-7.3	55.1	8.3	1044.7	-3.8	434.1	-5.9

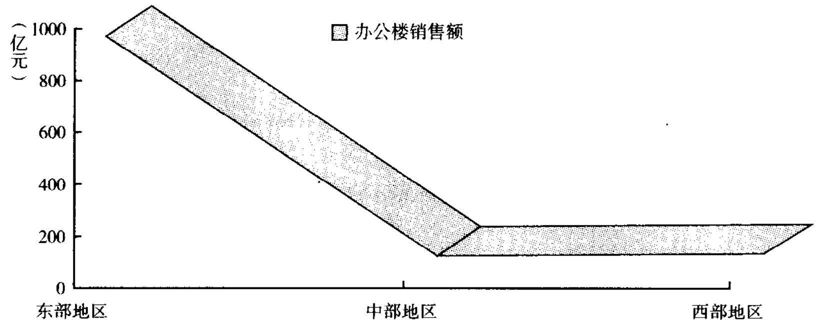


图 3　2006 年东、中、西部地区办公楼销售情况

2. 办公楼和商业营业用房存在着比较明显的地域、区域优势。

在经济发展较快的地区相对投资和需求量都比较大。以下选取 5 个代表区域作为对比。在办公楼的销售方面，北京占首位，为260.38 万平方米，是上海的2倍左右，江苏销售面积最小，为 103.29 万平方米。在商业营业用房销售方面，江苏是首位，达553.62 万平方米，是浙江的 2.13 倍，北京为 108.63 万平方米（见表4、图 4、图 5）。商业营业用房的销售，从东、中、西这三个地区来看，也是东部地区占据了市场份额的67%，中部地区最少，西部地区次之。

表 4　2006 年各代表区域办公楼和商业营业用房的销售情况

单位：万平方米，亿元

区　域	办公楼销售面积	办公楼销售额	商业营业用房销售面积	商业营业用房销售额
北　京	260.38	352.94	108.63	162.56
上　海	139.05	167.95	188.51	122.13
广　东	130.47	127.32	255.14	192.66
浙　江	120.75	86.53	258.97	195.60
江　苏	103.29	53.89	553.62	304.22

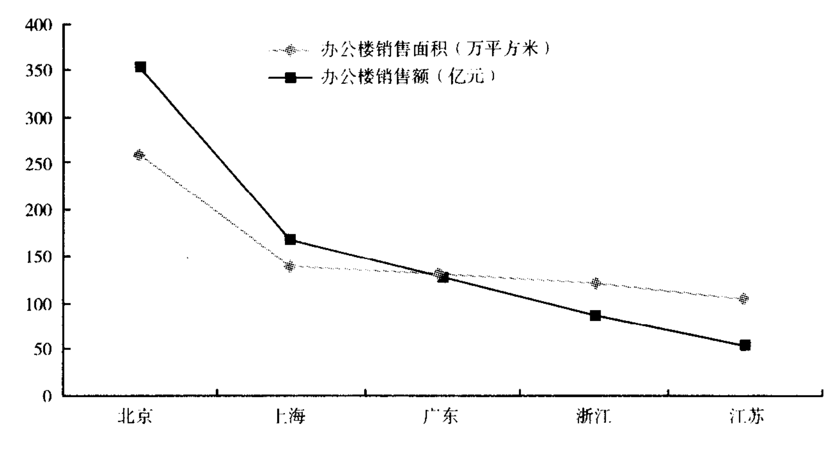


图 4　2006 年北京等城市办公楼销售情况

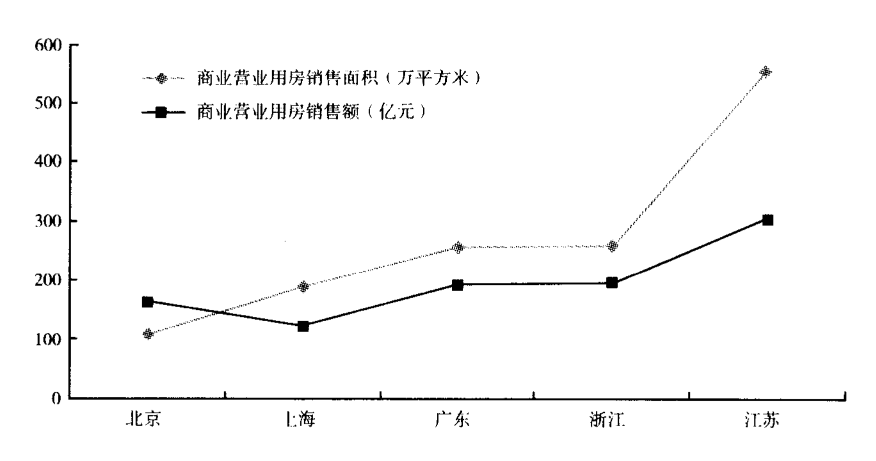


图 5　2006 年北京等城市商业营业用房销售情况

二　办公楼与商业营业用房市场运行情况

（一）销售情况

1. 办公楼和商业营业用房销售呈上升趋势

办公楼销售面积从 2000 年的 436.98 万平方米升至 2006 年的 1205.50 万平方

米，是2000年的近3倍。商业营业用房销售面积也从2000年的399.31万平方米增长到2006年的4199.73万平方米，虽然商业营业用房的趋势较缓，但涨幅还很强劲。这种大幅的销售增长使越来越多的投资者开始关注办公楼和商业营业用房这一领域，相信在高速增长的带动下，将会吸引更多的投资者（见图6、表5）。

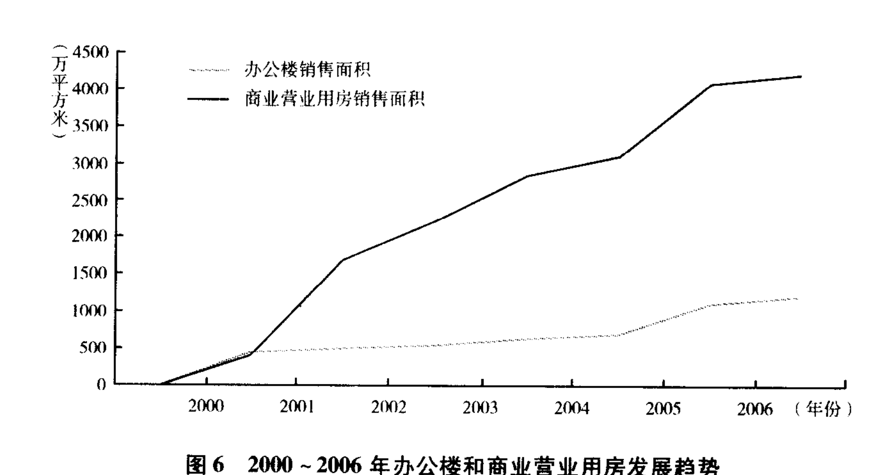


图6　2000～2006年办公楼和商业营业用房发展趋势

表5　2000～2006年办公楼和商业营业用房销售面积情况

单位：万平方米

年　份	办公楼销售面积	商业营业用房销售面积	年　份	办公楼销售面积	商业营业用房销售面积
2000	436.98	399.31	2004	692.84	3100.29
2001	502.57	1696.15	2005	1096.23	4081.38
2002	538.92	2218.58	2006	1205.50	4199.73
2003	630.49	2833.1			

2. 办公楼需要较强的商业环境

办公楼是极具有自己特色的商业地产类型，需要较为浓厚的商业氛围，周围要有相对成熟的商业环境才可以吸引投资者。以北京为例，以CBD商业为中心的办公楼升温。整体来看CBD商业设施比较缺乏，市场前景对投资者比较有吸引力。同时也是因为央视和北京电视台东迁CBD后，将形成极具特色的商业环

境使得该地区的办公楼市场良好。由图 7 我们也可以看出北京的办公楼的销售额很大，是商业营业用房销售额的两倍多。

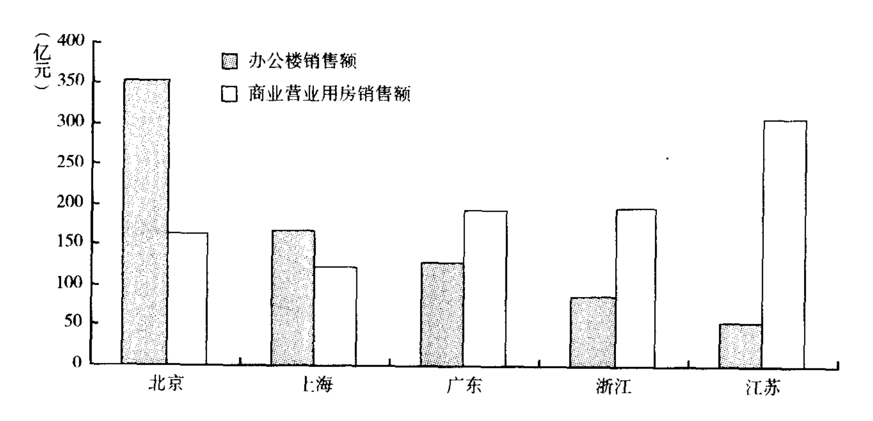


图 7　2006 年各代表区域办公楼和商业营业用房销售额

（二）价格分析

1. 办公楼及商业营业用房涨幅相对较快

2000～2004 年，办公楼开始呈现小幅度的价格下跌，但是 2005～2006 年却快速上升，需求量达到 1205.50 万平方米，销售额达到 983.12 亿元。2006 年，可以说是办公楼及商业营业用房快速发展的一年，虽然没有像 2004～2005 年那样价格快速攀升，但也是持续增加，涨幅相对较快。2006 年一年办公楼及商业营业用房的价格增长达到 21%，几乎可以和 2005 年的涨幅持平。

2. 商圈周围的地段，价格高昂

在商业地产中，商圈是指零售店以其所在地点为中心，沿着一定的方向和距离扩展，吸引顾客的辐射范围。开发的楼盘周围有相对稳定商圈的地段价格相对高昂，且有些热点地段供不应求。商业房屋周围都会有不同的零售店，因其地理位置、交通状况、经营规模、经营方式、经营品种、经营条件的不同，使得商圈规模、形态存在不同程度上的差别。近两年调查表明，无论是商业住宅还是办公楼及商业营业用房等不同形式的商业地产，在不同程度上需要一定范围的商圈，由于配套设施良好，商业气息浓厚，便于生活和工作的需要，商圈开始成为房地

产开发商的卖点，如北京首开、SOHO 等房地产项目，与此同时产生的是商圈附近的商业地产的高价格（见表6、图8）。

表6　2000～2006 年办公楼及商业营业用房平均销售价格

单位：元

年份＼平均销售价格	商品房屋	办　公　楼	商业营业用房
2000	2112	4751	3260
2001	2170	4588	3274
2002	2250	4336	3489
2003	2359	4196	3675
2004	2714	5744	3884
2005	3168	6923	5022
2006	3383	—	—

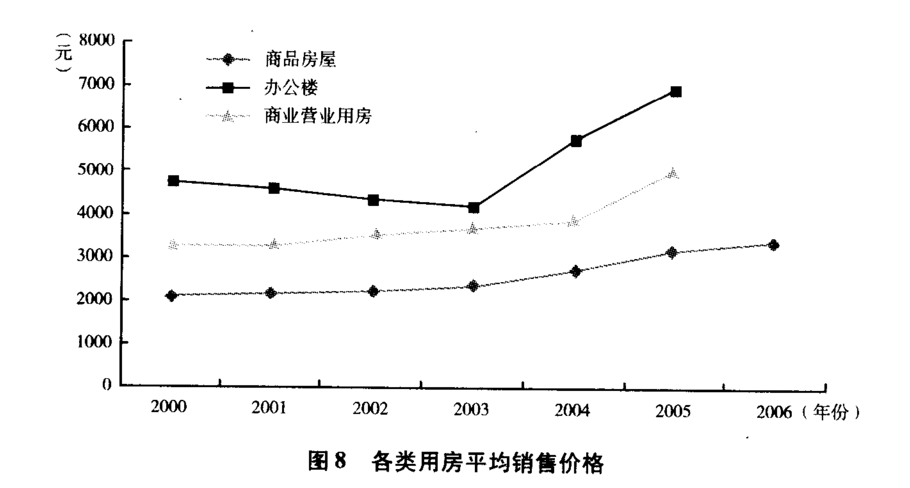


图8　各类用房平均销售价格

三　商业地产 2007 年发展预测

（一）土地价格将继续保持上涨

根据“新国八条”中第二条“加大土地供应调控力度，严格土地管理”等政策，国家从政策上对土地的使用做出了相对比较严格的获取条件，在某种程度

上土地用途会出现结构性的变化，由于商业用房的价格持续走高，且土地市场变得更加的市场化，这在无形中也会使土地的价值升高，价格增长。同时为了配合住宅的政策实行，即2006年“国十五条”等，商业用房的土地购买困难将会增加。在经济发展较快的城市，土地价格会根据地点持续走高，在2007年土地价格将会继续上涨。

（二）市场状况良好，价格将继续稳中有升

2006年房地产商业办公楼与商业营业用房面临供不应求的局面，将会继续影响2007年的商业房地产市场。由于2006年国家紧缩“银根”、“地根”的宏观调控政策仍将持续，而近期宏观政策主要调控住宅等高价房，使得在高价区的办公楼及商业营业用房等商业用房价格增加。同时开发商申购土地的难度也相对加大，这也会使得价格上升。以北京为例，在北京办公楼与商业营业用房平均价格分别为13517元/平方米和13828元/平方米，比上年同期增长21%左右。这样强势的价格增长不可能在短期内就缓和下来，但同时由于相关政策的出台有不可能保持太强的增长幅度，所以价格将稳中有升。商业地产的潜力巨大，良好的市场情况也保证价格不会下跌。

（三）市场需要具有更加全面配套设施的商业用房

商业地产需要很强的商业氛围，越来越多的购买者需要较全的设施服务。但是由于商业地产在起步阶段，一些商业设施并不完善，缺少一定的商业氛围。如果办公楼与商业营业用房周围拥有充足而成熟的商业配套设施，显然会大大提高其舒适度和便捷性，吸引购买者。相反如果商业配套匹配不够合适或缺少，反而会影响整个地段的安全性和私密性。在当今，越来越多的人开始倾向于优质化的环境和服务，在这个前提下，市场需要具有更加全面的配套设施的商业用房。

（四）商业低产的新型模式——生活购物中心

商业地产中最近兴起的新的模式是比较有生活气息的购物中心。这是一种在新开发的社区中，为了配合居民入住的方便性，为满足社区内居民生活需要开发的购物中心，在那里会有较多的国际和国内超市等服务行业入驻经营，会建造比

较大型的生活式购物中心。在生活购物中心里，包含了大量的超市、餐饮和娱乐设施和服务类等，让居民享受近距离的购物乐趣。这就是生活购物中心的理念之一。这样规模的购物中心，除了上面的餐饮娱乐和服务设施外，会更加注重零售商店方面的发展。所以零售商店的总体比例往往会占总面积一半以上，同时零售专卖店可以为开发商提供较高租金方面的回报，由于新开发社区或新市镇的购物中心，土地可用空间较多。这样规模的建筑面积一般会在 5 万 ~ 10 万平方米。所以这些生活型购物中心，以生活必需的餐饮及娱乐等功能为主，还会引入大型的超市、家具、家电等大面积的商户，形成十分综合全面的生活购物中心。

2006～2007年中国二手房市场形势分析与预测

单菁菁*

一　2006年中国二手房市场回顾

连续三年的宏观调控使中国房地产市场风云跌宕，充满变数。而刚刚过去的2006年对于二手房市场来说，无疑是个“多事之秋”，无论是“国六条”、九部委文件，还是个人所得税、土地增值税的强制征收，各种宏观调控政策最终都落脚到了二手房交易上，政策力度与密集程度前所未有，使二手房市场经历了比以往两年，同时也比新建商品房市场更为强烈的震荡。

（一）市场情况

1. 交易总量

过去几年里中国二手房市场的快速发展使得业内人士和房地产专家普遍对2006年的市场走势非常看好。但事实上，随着年中一系列宏观调控政策的出台，特别是各种税收政策的陆续实施，二手房市场逐渐陷入观望僵局，交易成本加大，交易价格迅速上升，市场成交量明显受到抑制，全国市场整体走低。

以北京为例（见图1），北京自1999年10月二手房市场开放以来，二手房

* 作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究中心。

交易量一直保持着高速增长，从2000年的0.11万套增加到2005年的7万套，短短六年时间市场规模扩大了62倍。而2006年北京二手房交易总量大约为7.6万套①，与上年同期相比增加了0.6万套，虽然绝对量继续保持增长趋势，但增长幅度仅为8%，不仅无法与市场成立之初的快速发展相比，也远远低于宏观调控下2004、2005年86%和23%的增长速度，年交易增幅创2000年以来的历史最低，增长幅度明显放缓。全国其他一些主要城市也大多如此，有些城市的二手房交易量甚至出现了负增长。如天津年交易总量约为6万套，交易面积577万平方米，同比下降25%，为2000年以来二手房交易的最低点。上海在年中“国十五条”出台后，下半年交易量同比2005年大幅下滑了30%。大连年交易量约为2.3万套，比2005年的2.7万套少了0.4万套，同比下降15%。

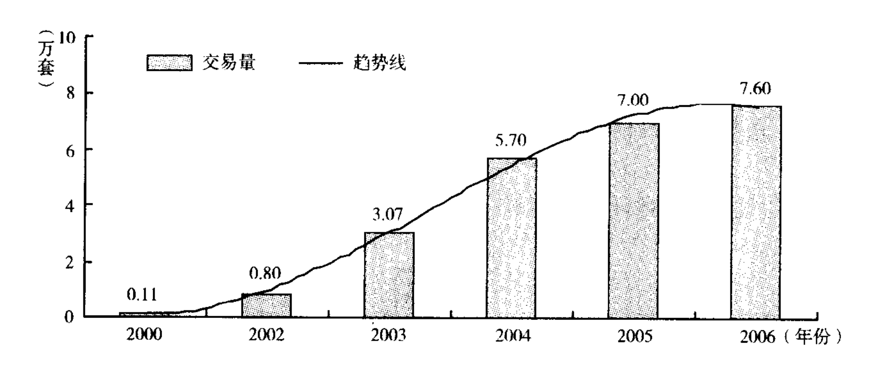


图1　2000年以来北京二手房市场交易情况

资料来源：根据我爱我家、中大恒基、链家、21世纪不动产等房产经纪公司统计数据整理。

2. 成交价格

2006年连续出台的一系列宏观调控政策主要是为了节制炒房、稳定房价，引导房地产市场平稳、健康发展，但实际结果却是全国许多城市的房地产价格特别是二手房价格一路飞涨。如，北京12个行政区2006年的二手房交易均价为7155元/平方米，相比2005年上涨了18.6%，其中二手商品房交易均价为6816元/平方米，相比2005年上涨了19.9%；已购公房交易均价为7462元/平方米，相比2005年上

① 据我爱我家、中大恒基、顺驰等一些主要房地产经纪公司的不完全统计。

涨了20.3%。[①] 南京市区和老城区2006年12月份的二手房价分别为6040元/平方米和6957元/平方米，同比2005年分别上涨了1125元/平方米和1346元/平方米，平均涨幅达22.9%[②]。而天津市2006年1～11月份二手房交易均价为3589元/平方米，与上年同期相比上涨了1029元/平方米，同比增幅竟高达40%。[③]

纵观2006年全国二手房市场价格走势，有两个突出特点。

一是房价高位运行，下半年涨幅明显高于上半年。

以北京为例（见图2），2006年1～5月份北京二手房价格同比涨幅基本保持在10%～15%之间，而下半年的同比涨幅则猛然升至21%～27%左右，平均上升了10多个百分点，最高月份的同比涨幅甚至超过了1/3。之所以出现这种情况，主要是从年中开始，各种宏观调控政策陆续出台，特别是新征税费的实施使得二手房交易成本大大上升，而在市场需求呈现刚性、二手房供不应求的情况下，大部分业主都将这部分成本转嫁到了房价中。同时，数税同征也使得买卖双方的交易意愿减弱，观望心态增强，二手房源放量受阻，供需矛盾更加突出，进一步推动了市场交易价格的上涨。

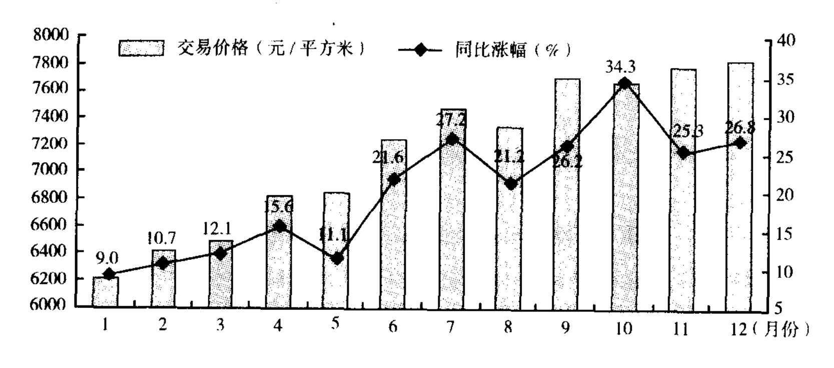


图2　2006年北京二手房交易价格同比增长趋势

资料来源：根据 http://www.homelink.com.cn（链家地产）统计数据。

二是市场频繁震荡，价格曲线波动较大。

2006年二手房市场的另一个突出特点就是市场波动较大，交易价格环比增

① 根据链家地产统计数据。

② 根据金叶经济信息咨询公司对南京9大片区的138个点、1242套房源的调查数据。

③ 根据天津市国土房管局的统计数据。

长曲线反复出现冲高、回落、再冲高、再回落的大幅震荡。以北京为例（见图3），二手房价格环比增长曲线几乎每月都会出现较明显的波动，这主要是由于宏观调控政策频繁出台，导致二手房市场在相应时段强烈震动所致。如4、6、9三个月北京二手房价格环比增长创下高位，价格环比涨幅均突破了5个百分点。这其中除了4月份是由于春节过后二手房交易量急速攀升拉动价格上涨外，其他两个月都是受到了政策的影响。6月份受新营业税政策开始实施的影响，大部分二手商品房在出售过程中都增加了5.5%的税费成本，导致市场整体价格出现了一次大的跳跃式增长，环比增幅达5.9%。9月份《关于规范房地产市场外汇管理有关问题的通知》出台，"限制外资购房"政策的实施力度加大，促使部分外籍人士不得不转向了政策实施力较弱的高端二手房，从而推动二手房价格进一步上涨，环比涨幅达到5.1%。

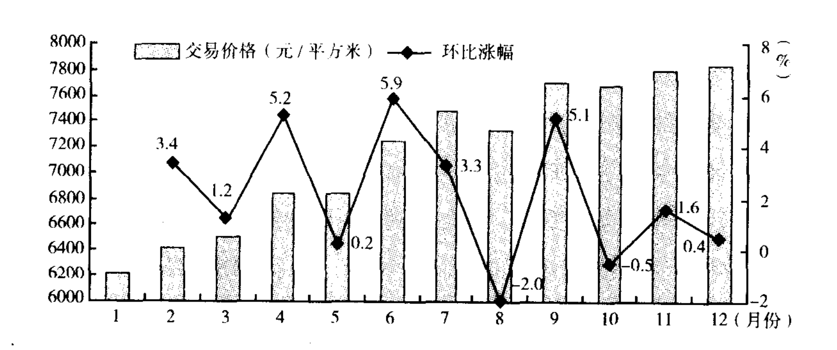


图3　2006年北京二手房交易价格环比增长趋势

资料来源：根据 http://www.homelink.com.cn（链家地产）统计数据整理。

上海的二手房市场有别于全国其他大多数城市。目前我国多数城市的二手房市场主要由以自住为主的刚性需求支撑，而上海一直是房地产投机者的主要投资方向，二手房市场投机氛围浓厚，房产价格经过多轮炒卖早已处于虚高状态。在国家连续三年宏观调控政策的打击下，随着政策之弦越绷越紧，房地产投机者的获利空间被大大挤压，基于国家后续政策将更加严厉的预期，许多投机者都希望尽快将房产出手以减少损失。但另一方面，购房者在政策频频出台的影响下又始终处于观望状态，与之相对应的市场需求不足，造成上海市场在下半年出现量价双跌的局面，价格平均降幅为2.5%。

3. 市场走势

同样受国家宏观调控政策，特别是各种二手房交易环节上税收政策的影响，2006 年中国大多数城市的二手房市场都走出了一条大起大落的波浪形轨迹。以北京为例（见图4），2006 年 2 月受春节影响，二手房交易量相比 1 月出现大幅下降，环比降幅达 24%。随着春节结束，交易量迅速回升，出现“井喷”式增长，在传统的“金三银四”（3 月、4 月）销售旺季，交易量环比增幅分别达到了 48% 和 29%。5 月 17 日“国六条”出台，明确提出要对当前房产市场不合理的供需结构进行调整，重点发展中低价位、中小户型的普通商品房，5 月 29 日国务院办公厅转发了九部委《关于调整住房供应结构　稳定住房价格意见的通知》，消费者的购房积极性骤然下降，二手房交易量环比减少了 25%。6 月、8 月由于营业税征收范围的扩大和个人所得税的实施，出现了买房者的集中过户，交易量环比增长分别达到 27% 和 12%。随后的 9 月、10 月市场再次陷入低迷，环比降幅分别为 24% 和 14%。10 月中国股市行情开始一路上扬，基金等投资市场全线飘红，刺激部分短期投资者急欲出售房产变现转而投向股票等其他获利更高的市场。再加上年底是传统的资金回笼集中期，部分业主出于投资、清账或对未来市场不确定性等因素的考虑，也急于将手中的房产出售变现。而另一方面，购房者由于 2006 年宏观调控政策不断出台而被一再压制的购房需求，也随着年底各种税收的悉数到位和政策的逐渐明朗而释放出来，11 月、12 月市场交易量环比上升了 41% 和 20%。上海 2006 年的二手房市场受政策影响也经历了 4 ~ 6

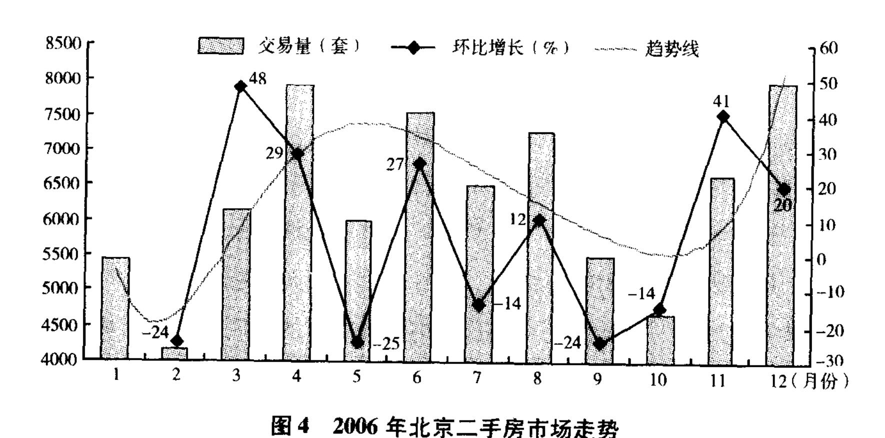


图 4　2006 年北京二手房市场走势

资料来源：根据 http：//www. homelink. com. cn（链家地产）统计数据整理。

月、8～10月的两轮调整和3月、7月、年底的三次放量。全国其他城市，如天津、南京、深圳等二手房市场也都出现了大致相同的政策性波动。

4. 房源结构

从2006年全国二手房交易的权属结构来看，二手商品房仍然牢牢占据着市场的主流地位。以北京为例（见图5），二手商品房从2005年开始成为交易主体以来一直表现出了强劲的市场后劲，即使在2006年一系列税收政策（6月1日起未满5年的住房转手交易时需按全额缴纳营业税、8月1日起开征个人所得税、12月1日起开征土地增值税）的影响下，其交易量仍比2005年增长了11%，占二手房整体市场份额的57%，高出已购公房所占比重14个百分点。

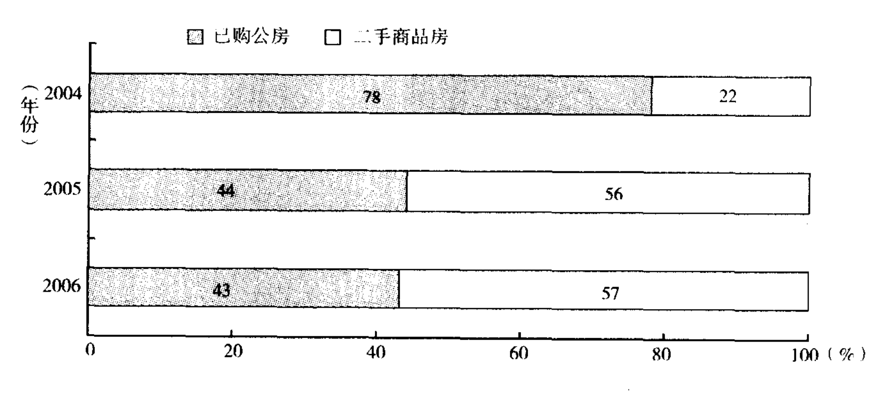


图5　2004～2006年北京二手房市场权属结构

资料来源：根据我爱我家、中大恒基、链家地产统计数据整理。

造成这种现象的原因主要在于：①从市场需求来看，越来越多的消费者倾向于购买房龄较新、居住性能良好、升值空间较大的二手商品房；②从市场供给来看，已购公房的房源放量存在"瓶颈"，自2005年以来成交量基本陷入停滞状态。因此，虽然在2006年数税同征的影响下，部分消费者为了减少税费支出而有意购买可以"免税"的已购公房，但在房源供给严重不足的情况下，这部分需求并不能有效地转为市场份额，从而无法撼动二手商品房的主导地位。

从2006年全国二手房成交面积及成交价格来看，与购房者主流消费需求的高度匹配决定了面积适中、价位适中的两居室仍然是市场交易的主要热点。以北京为例，根据我爱我家、链家地产、中大恒基等房产经纪公司的不完全统计，2006年二手房交易的主流面积是50～90平方米，约占市场总交易量的55%（见

图6)；主流价位在30万~50万元之间，约占市场总交易量的42%；主力户型为两居室，约占市场总交易量的65%。但2006年一个明显的市场变化是，面积在50平方米以下的小户型交易比重逐渐呈现下降趋势，所占市场份额由2005年的15%降至2006年的12%，下降了约3个百分点。而面积在90平方米以上的二手房交易比重则由2005年的24%上升至2006年的33%，上升了9个百分点。全国其他许多城市也是如此，如同样以50~90平方米二手房为市场交易主体（约占市场份额的61%）的大连市，2006年90平方米以上二手房交易量明显增加，而30万元以下小户型的交易比重却从2005年的61%迅速下滑至33%。

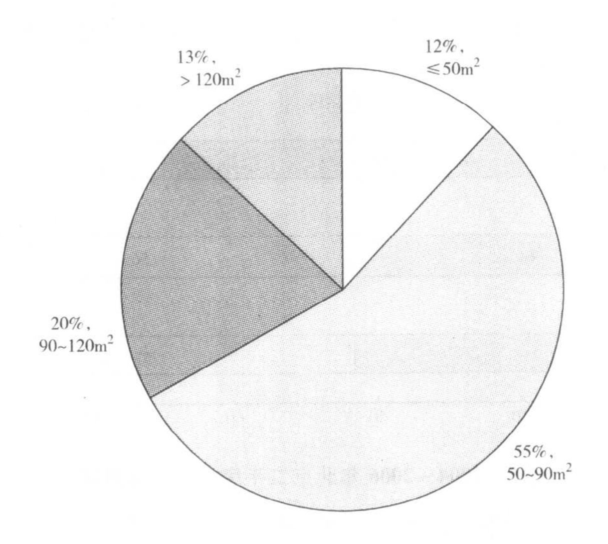


图6　2006年北京二手房市场交易面积结构

资料来源：根据我爱我家、中大恒基、链家地产统计数据整理。

出现上述现象的主要原因是：①连续三年的宏观调控已经对房地产市场的投机行为产生了一定的打击作用，使作为房产投资主要方向的超小户型市场逐步萎缩。②购房者的自住需求决定了面积适中、价位适中、户型合理的二手房必然成为市场交易的主体。同时，随着人们生活水平的不断提高，改善生活环境的愿望和能力的增强，中大面积房产交易的上涨已经成为一种趋势。这也从另一个方面证明了目前中国的二手房市场主要是由消费者的自住需求支撑的。③受到“国六条”、九部委文件关于重点发展中低价位、中小套型普通商品住房、限制大户型商品房比重等政策的刺激，大面积二手房的成交比重也会继续有所上升。

（二）主要亮点

1. 积极发展住房二级市场被上升到国家政策高度

2006 年中国二手房市场的一个突出亮点就是，积极发展住房二级市场被上升到了国家政策高度。5 月 17 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，颁布促进房地产业健康发展的六项措施（“国六条”）。在这六项措施中明确提出要积极发展住房二级市场和房屋租赁市场，引导居民通过换购、租赁等方式，合理改善居住条件，多渠道增加中低价位、中小套型的住房供应。这就从国家政策的高度肯定和强调了积极发展住房二级市场和租赁市场对于促进整个房地产市场健康发展的重要性，进一步明确了未来房产市场发展的梯级消费模式，从而为我国二手房市场的健康快速发展奠定了政策基础。

2. 对发展二手房市场的金融支持力度大大增强

2006 年中国二手房市场的另一个突出亮点是，对二手房按揭市场的金融支持力度大大增强。随着我国住房二级市场的快速发展和外资银行进入中国市场步伐的加快，各大银行为抢占优质房贷市场、争夺房贷客户而不断挖掘着新的金融产品。2006 年 1 月，光大银行率先推出固定利率产品；2 月，建设银行、招商银行紧随其后也分别推出了更具市场竞争力的固定利率房贷产品和结构式固定利率房贷产品，其特点是可以按照申请人的要求，分阶段执行不同的利率标准，以规避未来利率上涨的风险；同期，农业银行推出了可延长贷款期限、提高贷款额度的“接力贷”产品；深圳发展银行推出了打破传统按月还贷模式的“双周供”产品。11 月，招商银行再次新推“个人循环贷”产品，农业银行则新推出了“固定利率和浮动利率混合贷”产品。金融房贷产品的不断推陈出新无疑给二手房市场的健康发展提供了巨大支持。而中国银监会也在 7 月出台的《关于进一步加强房地产信贷管理的通知》中明确提出，“引导合理的个人住房消费，加强按揭贷款管理，并且积极开展个人首套自住房贷款，稳妥发展二手房贷市场”，从政策上给予二手房贷以倾斜性支持。

（三）存在问题

1. 房价上涨过快，租售比超出国际警戒线

连续三年的宏观调控政策虽然在一定程度上规范了房地产市场，但从另一角

度看并没有达到其稳定房价的初衷。2006年中国二手房市场最突出的问题就是，房价始终处于高位运行，价格增长幅度过快，很多城市的二手房价涨幅均突破了历史最高记录。二手房价上涨过快还可以从目前我国二手房的租售比上得以体现。所谓“租售比”是指每平方米使用面积的月租金与每平方米建筑面积房价之间的比值。从理论上说，“租售比”能够比较客观地反映出当地房地产市场的供求状况。由于租房体现的是一种真实的居住需求，因此当一个城市的房产价格迅速上升而房屋租赁市场的价格却没有随着出现明显增长时，就表明该地区的房产市场存在着价格虚高或投机行为。从发达国家或地区的房地产市场规律来看，一般房屋租售比的警戒线是1:200，当超出这一比例时，表明市场存在风险。2006年我国大部分主要城市的二手房价格均出现了大幅上涨，而房屋租赁市场的价格却相对平稳，同时根据我爱我家、链家地产等房产经纪公司的统计，北京、深圳、上海、杭州等城市中心城区的租售比已经高达1:270~1:400左右，房价虚高倾向明显。

2. 市场供求依然严峻，结构性矛盾突出

2006年中国二手房市场价格的普遍性、大幅度、超常规上涨，除了受到政策因素影响外，还反映出一个根本问题，那就是市场供求矛盾依然严峻，需求远远大于供给。以北京为例，2006年北京二手房市场的总体供求比大约维持在1:3左右，其中，总价在40万~50万之间的二手房供求比大约为1:5，总价在50万~60万的二手房供求比大约为1:4.2，总价在40万以下和60万~80万之间的二手房供求比大约为1:3.5，而100万以上的二手房供求比大约为1:1.2[①]，可见中低价位二手房源的供需矛盾最为突出。类似于此的问题在我国其他大城市的二手房市场中也普遍存在。这主要是由于我国目前正处于快速城市化过程中，城市拆迁、旧城改造、农民进城等范围广、规模大，形成了对二手房市场的巨大需求，而市场交易主体又以中低收入人群为主，因此二手房源供需矛盾特别是结构性供不应求的现象非常突出。

3. 政策性影响明显，房源释放遭遇瓶颈

2006年中国二手房市场的另一个突出问题是，相继出台的宏观调控政策在打击投机性房产需求的同时，也压抑了二手房源的有效释放，市场供给受政策影

① 根据 http://www.homelink.com.cn（链家地产）统计数据。

响显著。如2006年推出的一系列税收政策：营业税征收年限“由两年变为五年”、个人所得税采取“先征后证”的强制执行、土地增值税的征缴等，都使房屋交易成本加大，投资回报率降低，业主售房意愿受到遏制，持房“惜售”、“待售”的观望情绪增加，从而极大地抑制了二手房源的放量，进一步加剧了原本就已十分突出的市场供需矛盾，在事实上助推了二手房价的快速上涨。

二　2007年中国二手房市场形势判断与趋势分析

（一）市场逐渐回暖

2007年中国二手房市场将逐渐回暖，其原因有三：①尽管2006年的二手房市场受到了宏观调控政策的深刻影响，但受刚性需求支撑的中国二手房市场在总体上仍然处于快速上升期，许多大城市的房地产市场主流正逐渐从住房一级市场向二、三级市场过渡，市场回暖是必然趋势；②尽管未来不排除政府还会进行第三次宏观调控的可能性，但随着二手房交易环节所有涉税项目的悉数到位，对二手房市场冲击最大的各项税收政策所带来的影响已基本平稳过渡，2006年中被一再压抑的买卖双方的交易愿望将逐步得以释放；③在“国六条”明确提出积极发展住房二级市场的宏观政策背景下，为加快解决中低收入人群的住房问题，各级地方政府将会出台一些更加具有针对性、更为行之有效的政策鼓励和促进二手房市场的发展。

（二）价格继续走高

经历了2006年的价格高速上涨之后，2007年中国二手房价格将继续呈现上升趋势，但涨幅将回落。首先，中国正处于快速城市化时期，无论是外来人口的自住型、投资型需求，还是城市居民的改善型、基本保障型需求都很强劲，在强大的刚性需求推动下，二手房市场的供需矛盾很难在短时间内得到扭转，房价将继续走高。其次，宏观调控导致短期供应紧张，在土地价格和新房价格都不太可能出现下降的前提下，二手房价格将被进一步拉高。另外，中国经济的持续、快速增长也在一定程度上支撑了消费者旺盛的购房需求，决定了房地产在未来一段时间内仍然会是一个主要的投资和消费领域，二手房价格短期内很难出现松动。

但从另一方面看，2006年二手房价格的超常规上涨已经引起了社会各界的密切关注，因此2007年宏观调控政策仍将以努力解决中低收入人群的购房需求、稳定房价为政策着力点。同时，由于各项税费政策已经基本落实，且房价处于高位，价格基数较大，房价上扬的幅度将会有所放缓。

（三）市场环境更加规范

我国的房产中介市场由于发展较晚，进入门槛较低，市场运营一直不很规范，许多房地产经纪公司经常利用信息的不对称，采取暗箱操作牟取暴利，甚至侵吞客户房款、卷资逃跑的事件也时有发生。2006年国家颁布了《关于进一步整顿房地产交易秩序的通知》，一些地方政府和行业协会也纷纷制定文件对房地产中介市场进行治理和整顿。预计2007年有关部门将进一步出台政策，加大对二手房中介机构的监管，市场环境将得到进一步规范。其具体表现为：①在信息发布和交易流程方面，二手房网上交易将得到大力推广，通过二手房网上信息发布、网上备案、网上查询、网上委托、合同下载、网上签约等，交易双方将实现对交易环节的全程监控，经纪公司“现金收房”和“吃差价”等违规行为将得到根本性控制，二手房交易将更加透明和公正。②在资金监管方面，预计将采取“银行+第三方”的共同监管方式，严禁房地产经纪公司代收代付房产交易资金，而由购房者将房款存入具有公信力的第三方进行监管，从源头上杜绝经纪公司挪用、占用客户资金的现象，使房产交易更加安全。③在行业发展方面，一些实力较弱的经纪公司将被淘汰出局，那些实力雄厚、服务专业、信誉度高的品牌中介将占有更大的市场份额，其相互之间的竞争也将从规模竞争过渡到规模与质量并重的阶段。

三　政策建议

2006年中国二手房市场最突出的一个问题就是，房价始终处于高位运行，价格增长幅度过快。二手房价的超常规上涨使得二手房市场不但不能有效地对新房市场起到分流作用，相反，居高不下的二手房价格越来越成为许多新盘定价的参照标准，并在很大程度上影响和支撑了新房价格的增长。而新房价格的增长又会反作用于二手房，带动其价格进一步走高，从而形成了一个不断螺旋式上升的

价格怪圈。这显然与政府积极发展二手房市场、推动梯级消费格局形成、稳定房价的初衷相背离。而造成2006年二手房价格超常规上涨的根本原因，除了市场供需缺口较大、供求矛盾突出外，由交易环节的税费征收导致成本转嫁也是拉动二手房价格快速上升的重要因素。因此，2007年稳定二手房价、促进二手房市场健康快速发展的关键是应致力于刺激房源放量以增加市场供给，优化税收体系以降低交易成本。

（一）刺激房源放量

从发达国家或地区的发展经验来看，房地产市场越成熟，二手房市场所占的比重就越大。二手房市场之所以重要，是因为它不仅是整个房地产市场梯级消费的重要一环，还在于它能够合理配置市场资源、有效平抑房价。以北京为例，目前的存量房面积大约在3.8亿平方米左右，折合房屋约400万套。按照国际经验，一般成熟的房地产市场每年会有7%～8%的存量房进入到房屋二级市场进行交易，也就是说当前北京应该有大约30万套房屋进入到二手房市场。如果再加上租赁市场，房地产市场的整体供给压力必将大大缓解，房价上涨幅度将得到有效抑制。但事实上，2006年北京的二手房交易量仅为7.6万套，与可供房源的数量相去甚远。因此，2007年政府应在“国六条”、“积极发展住房二级市场”的政策指引下，有针对性地进一步细化和制定推动二手房市场发展的政策措施，如简化过户手续、合理减免税费、采取倾斜性信贷政策鼓励市场交易等。其关键就是要通过政策的制定消除房源释放瓶颈，刺激房源充分放量，从增加供给的角度来满足目前市场的强劲需求，以起到稳定市场、平抑房价的作用。

（二）优化税收体系

2007年政府对房地产市场进行宏观调控的一项重要内容就是为抑制房产投机在市场流通环节加征了一些新税种。从目前的实施效果来看，这些税收虽然对房产投机起到了一定的抑制作用，但其负效应也十分显著。首先，在我国增量房市场与存量房市场并存且存量房市场正发挥着越来越重要作用的情况下，在市场流通环节加征税收，会直接影响到二手房源的放量，加剧市场供求矛盾，降低市场效率。以新营业税为例，新营业税规定，对购买住房不足五年转手交易的，按所得收入的全额征收营业税。而从北京二手房市场的调查情况来看，供给方面，

五年以内转让的二手房几乎占到总房源的一半，五年以内转让的二手商品房更是占到了二手商品房源的 80%；需求方面，有 70% 左右的客户倾向于购买房龄在五年以内的二手商品房。在这种情况下，如果这些房源不能够被有效激活，势必会影响到二手房市场的健康快速发展。2006 年中国二手房市场的全面走低就是一个有力的佐证。其次，我国绝大多数城市的二手房市场都是以自住需求为主的，投资需求只占很小比例，而自住需求是一种刚性需求，很难通过税收杠杆来进行抑制。相反，在二手房市场普遍供不应求的前提下，对交易环节征税将会导致“税费转嫁”，从而拉高房产价格。以北京为例，2006 年北京二手房交易价格同比 2005 年上涨了 18.6%，而 2005 年的同比涨幅为 9.3%，2006 年比 2005 年高出 9.3 个百分点，这其中 2006 年实施的各项税收——营业税（5.5%）、个人所得税（1%）、土地增值税（1%）就贡献了 7.5 个百分点。因此，针对我国目前二手房市场的实际情况，改革税费政策、优化税收体系已十分必要。理想的市场状态是轻流转税而重保有税，在持有环节增加税种，如对大户型开征持有税，对第二套房屋的购买和转让征收重税、开征物业税等，加大买房的持有成本，增加投资风险，同时制定相应的配套措施积极跟进，如建立银行、税务及国家相关管理部门的信息共享平台，完善购房实名制查询系统，实现所有银行的全面联网等，支持和保证相应税收政策能够得到切实有效的落实。

中国房地产租赁市场发展状况分析及预测*

赵炳杰

在本专题的研究中，笔者根据房地产市场的基本原理，从阐述租赁市场的一些基本特性开始，对不同产品不同地域市场进行分项研究，以期展现给读者一个较为全面、客观的实际市场情况。同时为了给持续研究提供一个统一的标准，本文主要以国家统计局的数据及中房指数作为主要参考数据。

一 房地产租赁市场的定义

房地产市场的分类方式有多种，按照交易层次划分，可以分为一级市场、二级市场、三级市场；按照交易客体不同，又可以划分为土地市场、住宅市场、写字楼市场、商业市场等。其中房地产交易的三级市场主要是指房屋、土地的再交易和租赁市场。

房地产租赁市场是房地产三级市场的组成部分之一。房地产租赁是指土地、

---

* 为了更加科学、客观地完成此文，笔者查阅了大量官方的以及民间的资料和数据，并密切关注着国家统计局及专业机构最新发布的统计结果和指数报告。即使如此，作者能得到的数据资料仍然十分有限，因为国家统计局发布的房屋租赁价格指数仅到2004年，一些中介、代理机构的统计数据反映得又相当微观，仅是某一城市某一类产品的走势。

房产的所有者通过出让房地产的使用权获取租金收入的交易行为。房地产租赁市场的主体是房地产的所有者和承租者，客体包括土地、住宅、公寓、别墅、写字楼、商业等所有房地产交易产品。

目前我们常说房地产租赁市场主要包括普通住宅租赁市场、高档公寓租赁市场、别墅租赁市场、写字楼租赁市场及商业租赁市场。本文将仅就商品房租赁市场包括普通商品住宅、公寓、别墅、写字楼、商铺进行分析，而土地、廉租房及公房等房地产领域的租赁主要与国家政策有关，不是本文的研究对象。

二 房地产租赁市场的基本特征

房地产租赁市场由租赁主体和租赁客体构成。主体主要是指房地产产权所有人和使用权租赁者，即出租方和承租方，既可以是自然人，也可以是法人；客体主要是指土地、住宅、写字楼、商铺等交易对象。房地产租赁市场既受主体主观因素影响，也受客体的物理特性和功能特性影响。

（一）租赁市场供给分析

1. 供给来源

从目前国内的房地产租赁市场实际情况看，租赁市场的供给主要来源于以下几方面。

（1）原住民所有的私产房，由于住房条件的改善或子女的“离巢”等原因而空闲的部分。

（2）企业自建的公房或其他受土地性质所限只有使用权、仅能用于出租的房产。

（3）房地产投资者个人或企业所有的、通过租金实现投资回报的商品房。

（4）房地产开发商作为自有资产只租不售的商品房。

（5）企业自建的办公楼、厂房等。

2. 供给特征

受房地产自身特性及供给来源影响，房地产租赁市场供给有以下几个特点。

（1）房地产市场供给的变动具有刚性特征，对市场需求、租金变动等因素的敏感度极低。

（2）正是由于供给的刚性特征，房地产租赁市场供给的变动总是滞后于需求的变动。

（3）租赁市场的供给增加量主要来源于二级市场的新开发量，供给增加也意味着房地产投资者数量的增加，因此租赁市场供给增加往往伴随着二级市场的需要增加和价格上涨。

（4）由于房地产本身具有的使用功能和地产保值增值的经济特性，当租赁需求减少时，租赁供给可能发生功能转变，进入二手房交易，或空置下来，从而使租赁市场价格保持稳定。

（二）租赁市场需求分析

1. 需求来源

租赁市场的需求主要来源于以下几方面。

（1）因经济发展而形成的农村人口向城市的转移，或因旧城改造而产生的拆迁过程中的居住需求。

（2）异地务工人员。

（3）大型企业分支机构或政府驻外机构及其工作人员。

（4）因家庭结构变化而产生的居住需求，比如子女独立、夫妻离异等。

（5）因上学、考试或短期培训而产生的短期居住需求。

2. 需求特征

首先，房地产租赁需求主要受区域经济环境及特征影响，相对于房地产市场供给来说，也具有刚性特征，对市场供给变化、租金变动等因素的敏感度不高。

其次，房地产租赁需求受经济及文化等因素的影响，具有明显的季节性特征，一般呈现出有规律的淡、旺季。比如，受企业经营、结算等影响，年终一般都是写字楼等办公物业的租赁高峰期。而春节期间，由于大量外出务工人员的“回巢”，往往是住宅租赁的淡季。

第三，租赁需求受主体收入影响较大，会因收入的增加或减少而调整需求内容，或转租为购。

（三）租赁市场对房地产市场整体走势的影响

从以上租赁市场供给与需求的特征分析可以看出，租赁市场的供给主要来源于对

房地产的投资型购买或开发行为。当租金的市场水平不足以支撑投资型购买的预期回报时，投资者将可能撤出。同时，当租金下降到一定水平，使租金售价比足够小，或房地产价格涨到个人收入难以支撑时，自住型购买需求也可能转化为租赁需求。

也就是说，租赁需求与主体收入和房地产销售价格之间存在着正相关的关系，即当房地产销售价格上涨时，租赁市场需求有增加的趋势；而当主体收入增加时，租赁需求因支付能力的增强而使租赁价格有上涨的趋势（见图1）。

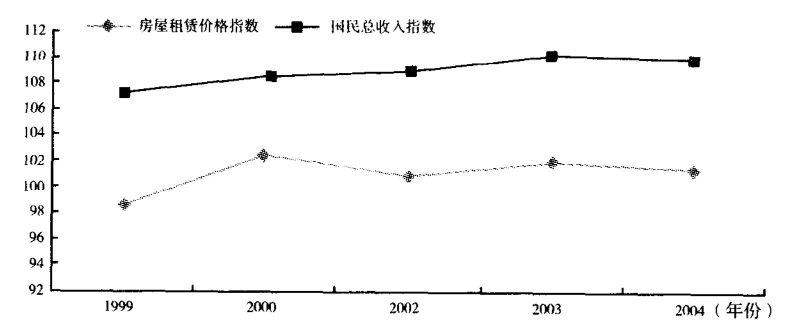


图1 1999～2004年我国国民总收入与房屋租赁价格指数对比表

注：以上数据来源于国家统计信息网。

根据西方经济学基本原理，均衡的租金可以看作房地产市场的一种边际价格，即在这一价格水平上，租房与买房对消费者所获得的效用来说是相等的。从投资的角度看，租金可以看作房价的年金表现形式。在成熟的市场条件下，租赁市场的变动将直接影响房地产投资需求，从而影响房地产销售价格。

但是，由于房地产具有刚性特征，因此，在市场发展不完全，特别是供求不平衡的状态下，租赁价格对销售价格的影响存在着不确定的因素。比如，在市场发育开始及早期，由于存在较大的超额利润空间，虽然租赁价格一直呈现下降趋势，但是销售价格依然不断上升，使租金与售价变动存在背离现象。这一点在我国房地产市场发展中表现得非常明显（见图2）。对比1999～2004年的房地产销售价格指数与租赁价格指数，可以明显地看出，销售价格始终处于上涨趋势，而租赁价格却有升有降，总体呈现缓慢下降趋势，使售价与租金的变化呈现背离状态。

进一步分析各分类市场价格变动趋势可以发现，这种租金与销售价格变动趋势的背离主要是受住宅市场的影响。在办公类和商业用房上，两种价格的变化趋势基本一致（见图3、图4、图5）。这与我国房地产住宅市场起步较晚、市场发展不够成熟、供不应求的实际现状是相符的。

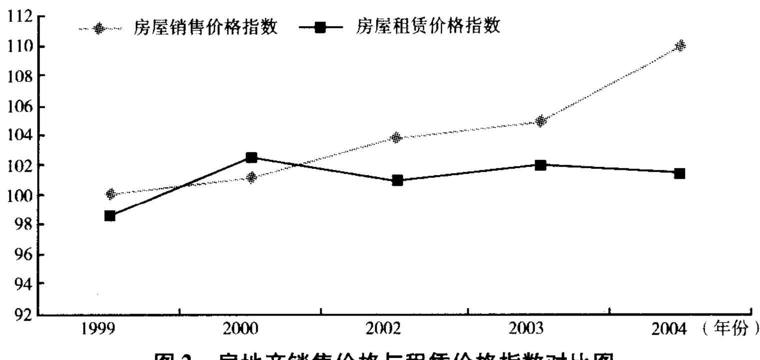


图 2　房地产销售价格与租赁价格指数对比图

注：以上数据来源于国家统计信息网。

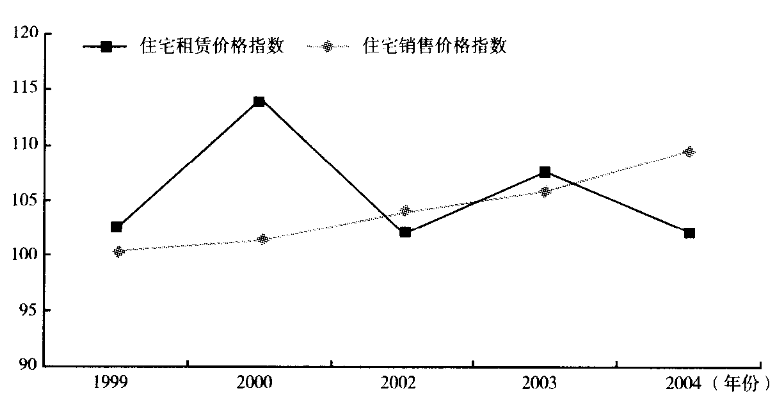


图 3　住宅租赁价格与销售价格指数对比图

注：以上数据来源于国家统计信息网。

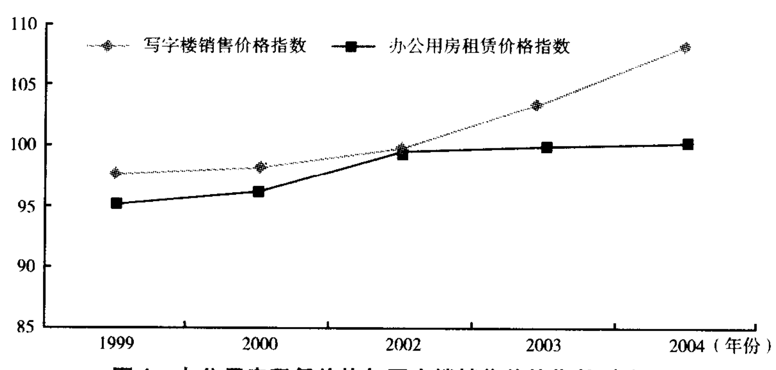


图 4　办公用房租赁价格与写字楼销售价格指数对比图

注：以上数据来源于国家统计信息网。

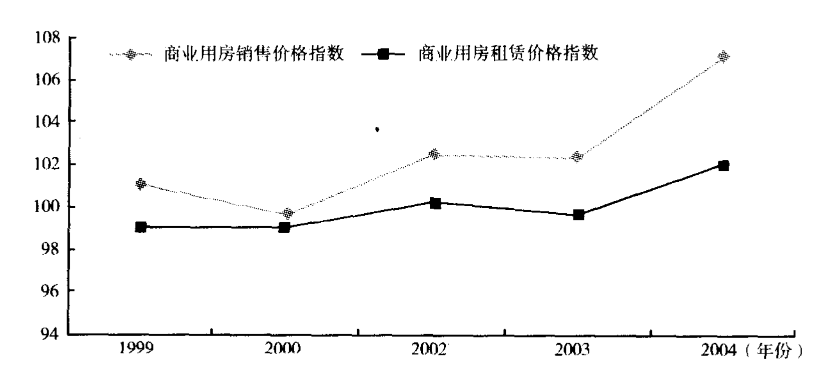


图 5　商业用房租赁价格与销售价格指数对比图

注：以上数据来源于国家统计信息网。

三　中介机构在房地产租赁市场中的作用

由于房地产具有极强的个性特征，每一个产品都有个性化差异，且不易于描述和传播，因此，在租赁市场中，那些专门收集、提供房源信息和需求信息的中介、经纪、代理机构就变得十分重要。房地产租赁市场的起步和发展往往伴随着中介机构的发展和规范化运作，成熟的房地产租赁市场，一般也具有较为完备的房地产中介行业组织和规范。

四　我国房地产租赁市场的发展历程及现状

在计划经济下，我国房地产产权归国家所有，不存在房地产市场交易行为，房地产的价格也主要表现为以国家定价为主的公房租赁价格。改革开放初期，公房的租赁价格是我房地产领域唯一有据可查的统计数据。

20 世纪 80 年代中后期，国家逐步开始了房地产领域的改革。随着第一批商品房的出现，具有真正市场意义的房地产租赁市场才开始起步。20 世纪 80 年代末 90 年代初，北京、上海、深圳等一线城市第一批商用物业和涉外公寓建成，成为我国房地产租赁市场上最早的供给源，同时，一批外资及港、澳、台的中介机构开始进入国内房地产市场，将国际化的房地产流通领域专业化运作模式带进

国内，促使我国房地产租赁市场中的高端产品市场，特别是办公用房和商业用房的租赁市场较快地与国际接轨。

在我国，商品住宅的开发直到20世纪末才大规模出现。这之前，普通住宅的租赁多为公房的出租。由于供给量有限，而需求随着经济的发展增加较快，普通住宅的租赁价格一直较高。在这一领域的中介机构由于缺乏竞争和必要的监管机制，始终较为混乱。

2000年以后，随着商品房供给量的不断增加，一些有实力的开发企业和外资中介机构开始了租赁市场的规模化运作，出现了我爱我家、金丰易居、顺驰等一批品牌运作的大型房地产经纪机构，打破了以往普通住宅租赁市场中介机构小规模、低资本运营的状况，使我国租赁市场化发展进入了一个新的阶段。

总体来看，我国房地产租赁市场还处在初期发展阶段，对于租赁市场的规范、管理和监督依然任重道远。

五　全国房地产租赁市场行情走势分析与预测

（一）全国房地产租赁市场走势分析

1. 2006年以前的全国房地产租赁市场行情分析

由于房地产租赁市场的供给和需求基本特征的影响，各地的房地产租赁市场发展情况和趋势表现出明显的差异化。2000~2004年，北京、上海、哈尔滨、青岛、海口等几个城市房屋租赁价格指数变化中（见图6）可以看到，各地租赁市场的总体走势都不一样，北京整体呈现大幅度下降趋势，而重庆、上海呈现大幅上升趋势，哈尔滨、海口为先降后升，而青岛则是先升后降。

各地租赁市场的价格指数变化可以部分地反映出该地的经济发展状况和房地产市场的供给状况。

从总体上看，我国各城市房地产租赁市场在2000年以后基本上都处在上升过程中，这与近几年我国宏观经济总体发展走势相吻合。特别是办公用房和商业用房的租赁价格，受经济平稳发展、需求稳步增加的影响，价格一直处在上升状态。

其中唯一的例外是北京。2000年北京的房屋租赁价格指数是166.6，而2003年，这一指数直降为108.5，到2004年再降为103.4。这一数字不仅低于上海、

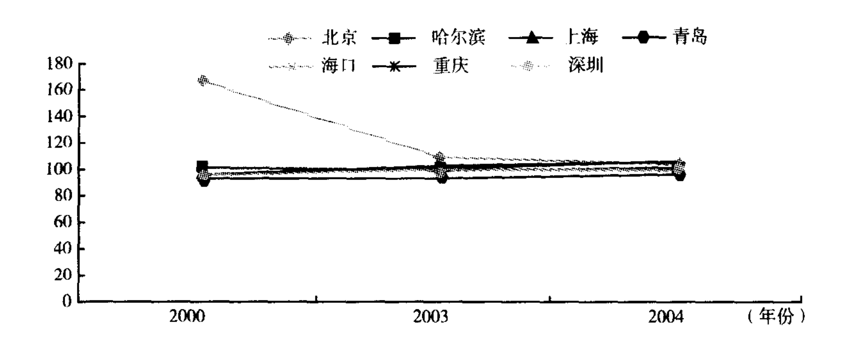


图6　2000～2004年七城市房屋租赁价格指数对比图

注：以上数据来源于国家统计信息网。

重庆、杭州，甚至低于乌鲁木齐、银川这样的二、三线省会城市。

对北京房屋租赁价格指数进一步分析可以看出，北京房屋租赁价格指数的下降主要是受住宅特别是私房租赁价格指数下降的影响（见图7、表1）：2003年，北京住宅租赁价格指数为113.4，2004年下降至106.4，其中公房租赁价格指数保持不变，而私房租赁价格指数却由226.5下降至160，下降幅度达29%。

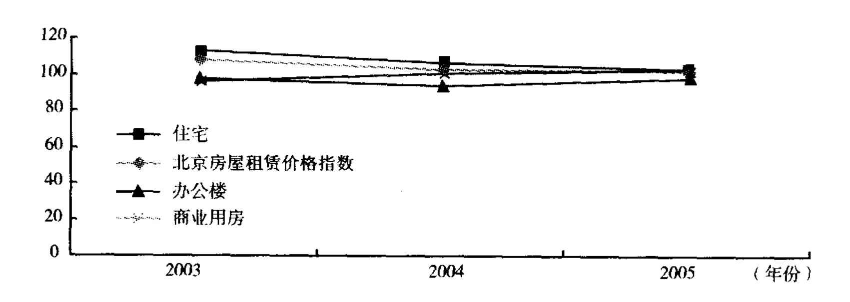


图7　2003～2005年北京房屋租赁价格指数对比

注：以上数据来源于北京统计信息网。

表1　北京2003年、2004年房屋价格指数

项　　目	2003年	2004年	项　　目	2003年	2004年
房屋租赁价格指数	108.5	103.4	私　房	226.5	160
住　宅	113.4	106.4	办公用房	98.1	93.8
公　房	100.0	100.0	商业用房	96.6	100.8

注：以上数据来源于北京统计信息网。

由以上对2006年以前的房地产租赁市场走势分析可以得出以下结论。

首先，我国房地产租赁市场主要受各地经济发展水平及特色影响，发展程度及趋势各不相同，总体呈上涨趋势。

第二，我国房地产租赁市场中各层面发展程度不同，住宅与办公楼、商用房之间差别较大，各自呈现出不同的特点和走势。

第三，一线城市在经历了快速发展之后，租赁价格上升趋势已经放缓，甚至开始下降，二、三线城市进入快速发展阶段。

2. 2006年房地产租赁市场行情分析

2006年，我国宏观经济依然快速稳定发展，从房地产市场总体发展趋势上看依然是稳步上升（见图8）。不过，继2005年国家开始加强对房地产市场的宏观调控之后，2006年国家在土地供应、交易条件及税收等方面继续出台了更加严厉的措施，使房地产投资成本增加、门槛提高。这些政策对于房地产租赁市场也同样产生了较大影响：一方面投资成本的提高阻止了一部分投资者的进入，从长期来看减少了租赁市场的供给；另一方面，二手房交易成本的增加使一部分准备出售的房源转入了租赁市场，增加了有效供给。

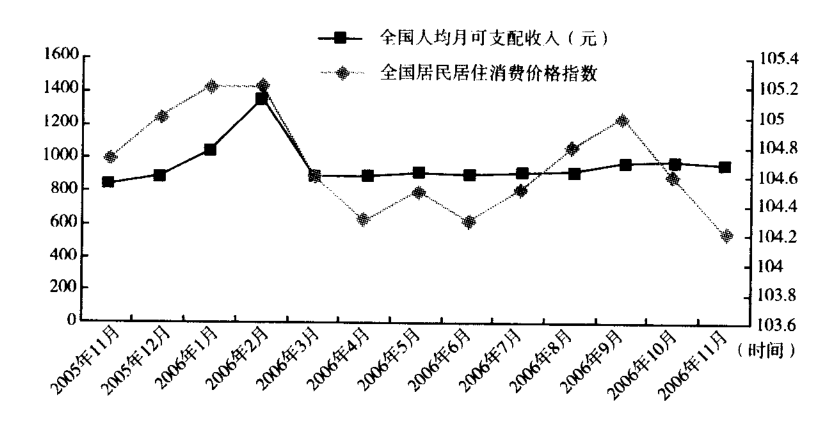


图8 2006年全国人均月可支配收入与居民居住消费价格指数

注：以上数据来源于国家统计信息网。

从普通住宅需求面看，由于房屋售价的不断攀升和住宅租赁价格的持续走低，部分购房需求推迟了购买计划，转购为租。

（二）2007 年房地产租赁市场预测

2006 年北京和上海的写字楼租赁价格始终保持着稳步上升的状态（见图 9）。从目前了解到的北京和上海的办公用房和商业用房的供给与需求情况分析，我国这两个重要的一线城市在 2008 年之前，在这一市场层面内租赁价格将保持稳定上升。写字楼与商业用房在经历了 1990 年代初期的起步阶段后，目前已经进入了较为成熟的竞争市场阶段，并且已经越来越受到国际经济环境的影响，在全球经济相对平稳，而我国经济一枝独秀的状态下，写字楼与商业用房的租赁市场将不会有太大的波动。

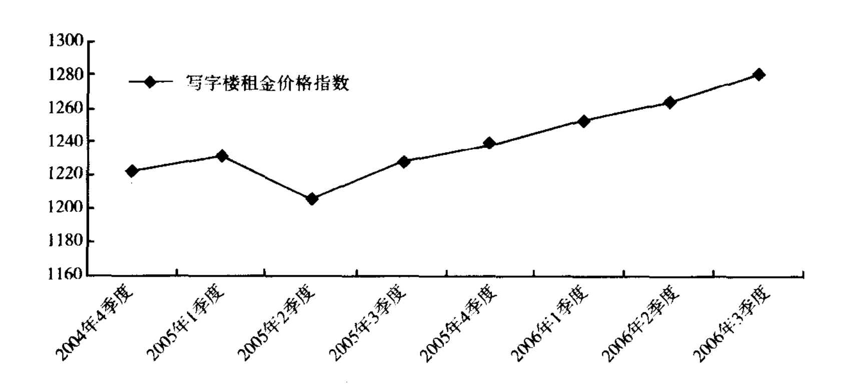


图 9　2004～2006 年北京写字楼租金价格走势图

注：以上数据来源于中房指数研究院。

2006 年北京普通住宅的租金价格总体呈现出上升趋势。从北京、上海两地 2006 年住宅租金价格的走势上看，这两个城市住宅市场的租金水平已经相对稳定，显然住宅的市场化程度已经相当高，在经济平稳发展的情况，住宅的租赁价格将保持平稳发展的态势（见图 10）。

根据各地的经济发展情况看，2007 年全国房地产租赁市场价格仍将保持稳定上扬的趋势，部分二、三线城市随着商品房竣工面积的增加，普通住宅的租赁价格可能会出现下降。一些有新的经济概念支撑的三线城市或欠发达区域，受奥运、国际性交往活动、旅游等的影响，租赁价格仍然存在较大上涨空间。

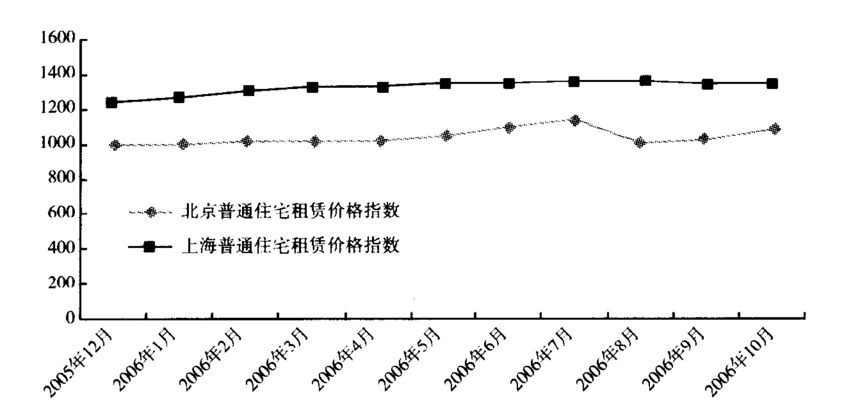


图 10　2006 年北京、上海普通住宅租金价格走势图

注：以上数据来源于中房指数研究院。



管 理 篇

Administration



我国房地产经纪业的发展现状与对策建议

俞明轩　王菡珏　周亚楠*

随着我国居民收入水平的不断提高，二手房买卖、房屋租赁等房地产交易业务不断增多，房地产市场更加繁荣和活跃。众多的房地产经纪机构为我国房地产市场的蓬勃发展做出了重要贡献。政府的监管与调控、行业组织的自律和推动、经纪机构的摸索与努力，共同推进了我国房地产经纪行业的完善和发展。

2006年对我国房地产经纪行业来说又是"大刀阔斧"的一年，政府管理部门在巩固2005年取得的成果的基础上，进一步加大整顿规范力度，对房地产交易市场的秩序进行专项持续整治，发布了《房地产经纪执业规则》和《房地产经纪业务合同推荐文本》。这些政策的出台和措施的实施，使得我国房地产经纪行业日趋规范，洗牌效应开始显现。

一　目前我国房地产经纪业的构成

（一）经纪机构的数量和规模

据不完全统计，目前全国房地产经纪机构有5万多家（包括居间和代理），

* 作者单位：中国人民大学商学院。

随着房地产经纪市场的日趋规范，房地产经纪机构的发展总体上呈现出立品牌、扩规模的趋势。在 2006 年 9 月 17 日召开的“2006 年中国房地产经纪百强企业研究成果发布会暨第三届中国房地产经纪百强企业家峰会”上，由国务院发展研究中心企业所、清华大学房地产研究所和中国指数研究院三家机构共同组成的中国房地产 TOP 10 研究组的研究结果显示：从二手房、租赁市场的成交总额来看，我国百强房地产经纪企业已在国内占据了 50% 以上的市场；从经营收入来看，2005 年百强房地产企业平均经营收入为 2387.22 万元，其中 1000 万以下的占 34%，1000 万～4000 万元的占 43%，而 4000 万元以上的占 23%；同时百强房地产企业跨区域扩张具有较强的优势，平均进入 3.2 个城市，门店数量由 2004 年的 40 个提高到 2005 年的 43 个，比 2004 年增长了 7.5%，见图 1、图 2 和图 3。

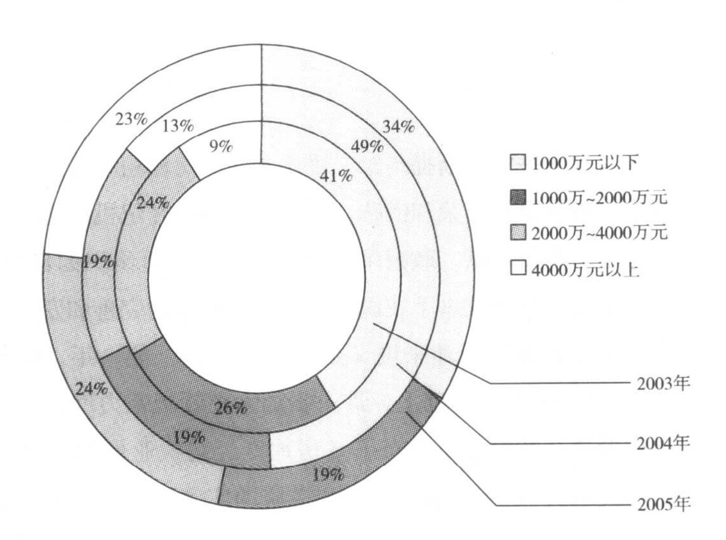


图 1　2003～2005 年百强房地产经纪企业经营收入结构

数据来源：2006 年中国房地产经纪百强企业研究成果发布会。

（二）从业人员的数量和素质

在 2006 年 10 月举办的全国房地产经纪人执业资格统一考试中，2170 人通过了该次执业资格考试。截至 2006 年底，全国房地产经纪人执业资格统一考试已举办了 5 次，全国考试合格、取得房地产经纪人执业资格的有 29492 人，其中获准注册的有 16466 人，房地产经纪人的队伍不断扩大，各年累计人数见图 4。

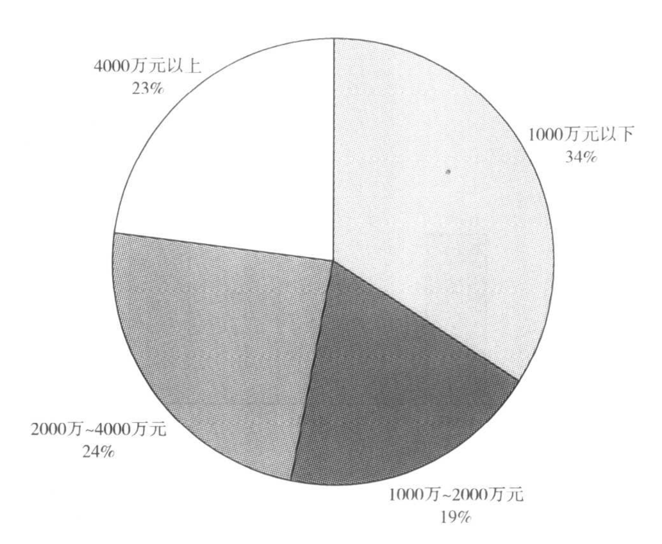


图 2　2005 年百强房地产经纪企业经营收入分布

数据来源：中国房地产 TOP 10 研究组研究报告。

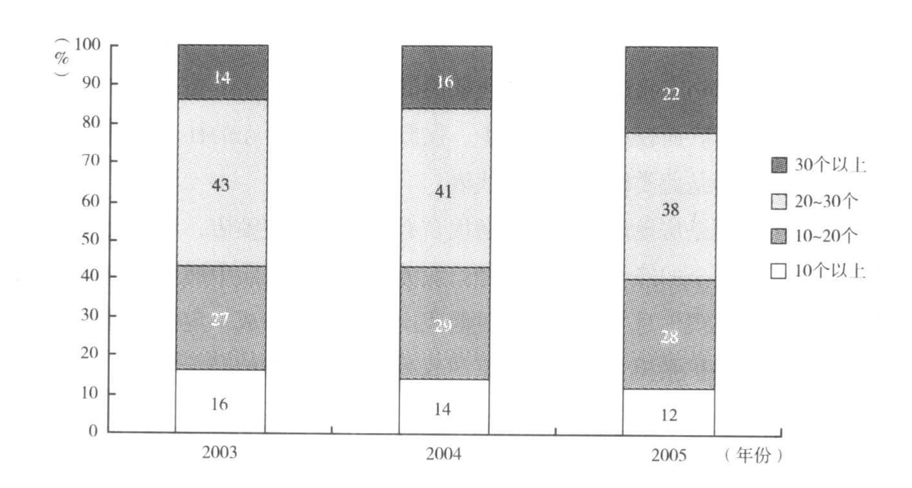


图 3　2003～2005 年百强房地产经纪企业门店数量分布

据不完全统计，房地产经纪行业的从业人员已过百万，但取得全国房地产经纪人执业资格且获准注册执业的尚不足两万人，且从总体来讲房地产经纪从业人员的素质良莠不齐，这极大地影响了整个行业的健康发展和诚信建设。因此房地产经纪人执业资质的管理和执业素质的提高仍面临着艰巨的任务。

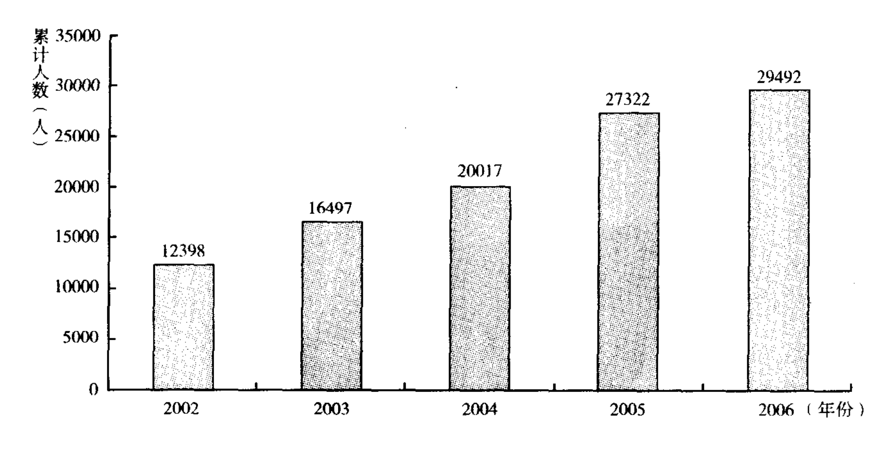


图 4　2002～2006 年累计取得全国房地产经纪人执业资格的人数

数据来源：中国房地产估价师与房地产经纪人学会。

（三）经纪机构的组织模式

目前我国的房地产经纪机构主要有四种经营模式：单店模式、直营连锁模式、加盟连锁模式、直营连锁和加盟连锁的混合模式。

单店模式一般店面较小，人员较少，仅服务于自己所在的社区。居民小区附近的小房产信息部是此类模式的典型代表。

直营连锁模式是房地产经纪机构运用自有资金建立连锁店，对各连锁店实行统一管理，具有完全的经营决策权。经纪业务直接在连锁店中展开，房源与客户信息在企业内部实现信息共享。这是目前我国大多数已形成一定规模的房地产经纪机构采取的主要扩张模式，例如北京的我爱我家、天津的顺驰置业、上海的上房置换、杭州的金丰易居等都采用此种模式。

加盟连锁模式是将房地产经纪机构自身的品牌和管理模式以授权的方式授予加盟者，加盟者缴纳加盟费和保证金后使用该品牌运营，加盟店拥有独立的经营管理权并自负盈亏。此类模式的核心主要是无形资产的扩张，如来自美国的 21 世纪不动产。

采用混合模式的房地产经纪机构中，有的以直营连锁为主，同时吸收加盟店，该类经纪机构一般处于加盟扩张尝试阶段；还有的直营、加盟并行发展，二者各占 50%，采用此类模式的经纪机构一般都具有国际背景，在局部细分市场

上有较强的品牌影响力。

房地产市场的日益活跃，为采用各类模式发展的经纪机构提供了良好的发展空间。各经纪机构立足于自身基础，抓住市场机会，在促使我国房地产经纪市场形成的过程中，各有所长地充分发展。

二　2006年我国房地产经纪行业发展特点回顾

（一）政府整顿促进行业健康发展

进入2006年以来，政府在2005年整顿规范房地产经纪市场取得的成果的基础上，进一步大刀阔斧地对房地产经纪业进行整顿规范，以巩固和深化2005年的调控成果。

5月17日，国务院提出了促进房地产业健康发展的六项措施（“国六条”），包括住房供应结构、税收、信贷、土地、廉租房和经济适用房建设等方面。业内人士认为这六条措施拉开了2006年房地产调控的序幕。

5月31日国税总局下发了《关于加强住房营业税征收管理有关问题的通知》（国税发［2006］74号文件），对“国六条”中二手房营业税新政策的具体执行问题予以明确，指出2006年6月1日后，个人将购买不足5年的住房对外销售全额征收营业税；7月26日《关于住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知》（国税发［2006］108号）明令8月1日起对二手房买卖强制征收个人所得税。两税齐征使二手房卖方转售为租，并激发了买卖双方的观望心理，导致二手房市场逐步置于浓厚的观望气氛中。二手房交易的下降使一些不规范的或竞争力不强的房地产经纪机构因无力适应新政下的市场而关门。

7月6日建设部、国家发展和改革委员会、国家工商行政管理总局发出《关于进一步整顿规范房地产交易秩序的通知》（建住房［2006］166号），强调要加强房地产经纪管理，凡从事房地产经纪活动的经纪机构及其分支机构，应向工商行政管理部门申领营业执照，并在一个月内到房地产管理部门办理备案。房地产经纪人承办经纪业务，应当采用房地产、工商管理部门制定的房地产经纪合同示范文本，并附有执行该项经纪业务的房地产经纪执行人员的签名。房地产经纪人利用虚假信息骗取中介费、服务费、看房费等费用，在代理买卖过程中赚取差

价等违规行为，将由房地产、发展改革、工商管理部门依据各自职责，依法查处或联合予以查处。

9月6日建设部、国家发展和改革委员会、国家工商行政管理总局联合召开全国整顿规范房地产交易秩序的电视电话会议，决定在全国范围内集中开展为期一年的房地产交易秩序专项整治行动，重点查处包括未取得经营执照从事房地产经纪业务，未按规定使用经纪合同示范文本，利用虚假信息骗取中介、服务、看房等费用，在经纪活动中赚取差价等六类违法违规行为。

在国家宏观调控监管政策的指导下，各地政府也纷纷出台各项整治规范方案，积极落实整顿规范房地产经纪行业的相关政策。

8月1日天津市公发了《关于天津市私产房交易抵押贷款实行资金监管的通知》。10月31日北京市工商局、市建委联合发布了《关于开展北京市房地产经纪行业专项整治活动的实施方案》，方案明确提出，市建委和市工商局将在各自职责内，重点整治房地产经纪人无照经营、超范围经营、逾期未办理备案手续、发布虚假广告和信息、隐瞒重要事项、居间代理不符合上市交易条件的房屋以及与房地产开发公司串通捂盘惜售、炒卖房号、哄抬房价等20种违法、违规行为。12月5日吉林省全力开展房地产交易秩序专项整治工作，重点针对以下六方面违法违规行为进行重点整治：商品房预（销）售中的违法违规行为；广告中的违法违规行为；经营行为中的欺诈行为；销售合同中的违法违规行为；房地产市场主体的违法违规行为；价格违法违规行为。

（二）行业组织牵头引领行业走向规范

在政府部门的高度重视和大力支持下，中国房地产估价师与房地产经纪人学会积极发挥自身优势，通过深入的调查研究和分析，寻出解决房地产经纪行业诚信危机的有效办法，通过鼓励品牌企业、大力发展连锁经营、建立房地产经纪诚信档案、与政府部门联手打击违规操作的不法机构、加强房地产经纪人资格认证以及房地产经纪机构的市场准入和清退机制、加强房地产经纪人员的职业培训等一系列举措，为扭转我国房地产经纪行业的诚信危机局面、促进行业的健康发展发挥了关键性的作用。

在2006年10月31日召开的“2006全国房地产经纪评价结果发布暨行业发展峰会”上，中国房地产估价师与房地产经纪人学会评选出了114家优秀房地产

经纪机构和70名优秀房地产经纪人，向社会推荐，同时对房地产经纪业内的不光彩行为进行曝光，公布了12个行业内典型的违法案例，发布了带有行业自律意义的《房地产经纪执业规则》和《房地产经纪业务合同推荐文本》，并在网上开通了经纪机构和经纪人信用档案，让公众方便快捷地查询信息，降低交易风险。

各地方行业协会也积极创新形式，发起了多种行业自律活动。上海市房地产经纪行业协会2006年9月12日召开试点会员单位“诚信教育”开学典礼。二百多名从业人员参加了由上海市房地产经纪行业协会组织的“诚信为先，信誉至上”教育报告会，并在会后签订了“诚信承诺书”。部分经纪机构还与行业协会合作，让诚信教育进驻企业，将诚信教育融入新员工的培训模块中，从源头开展诚信教育。

2006年11月8日北京市房地产中介行业协会发出《关于房地产中介机构“不赚差价”的倡议书》，当日即收到京城220家会员中介机构的响应。响应倡议的中介机构如有赚取差价行为，将按消费者权益保护法的规定双倍退赔差价。倡议书中的五项主要约定为：对业主委托出售的房源权属情况，要严格查证核实；对业主委托出售的房源价格，要按市场价格真实评估，不蓄意提价或压价，不赚差价；在业务操作过程中，要让买卖双方当事人见面，当面签署房屋买卖合同；不搞现金收房业务；通过银行专户交割交易资金，不挪用客户资金。

大连市房地产经纪人协会于2006年7月正式推出了“履约保证金先行赔付制度”。该制度是由协会提议，由会员单位发起组成并实施的住房消费权益保障机制。其功能是在房款全部进行资金监管的前提下，买卖双方在经纪机构居间交易中如因机构原因给客户造成经济损失，当事人双方可直接向协会投诉，经查证确属机构责任的，协会可直接从机构预存的保证金中先行赔付，这样不但可使房屋交易当事人在交易中多了一道行业消费保障，同时在市场中提高了房地产经纪行业的诚信度。

（三）品牌竞争加速行业走向整合

房地产业发展的巨大空间为经纪机构的发展提供了良好的机遇，同时随着对专业化服务需求的不断扩大，房地产经纪机构开始走上规模化、品牌化的发展道路。规模化经营拓宽了信息来源渠道，扩大了业务量，优化了人、财、物资的配

置，增强了抵御市场风险的能力，从而大大提升了经纪机构的市场竞争力。品牌化经营是诚信经营和优质服务的无形承诺。在经纪服务的内容和方式渐显同质化的今天，品牌在客户关系上发挥着越来越大的影响力，是中介企业取得竞争优势的主要途径。

规模大、品牌优的房地产经纪机构以其雄厚的实力和强大的号召力，逐步成为了市场的主体。北京的我爱我家、链家地产、中大恒基、顺驰、信一天等中介公司的门店数都已超过百家，5 个品牌的中介目前在京门店数量累计超过了 1300 家。房地产经纪行业在优胜劣汰中逐渐走向整合，并且已经开始打破地域限制和地方垄断，是全国范围内的大整合。由中国房地产 TOP 10 研究组评出的 2005 年“中国十大最具价值房地产经纪公司品牌”的市场地位可说明这一情况。该十大品牌的品牌价值近三年每年的增长速度平均达到了 204%，大部分已经进入了北京和上海这两个国内最活跃的房地产经纪市场，市场总份额分别达到 25% 和 30%。在天津、重庆、广州、深圳这 4 个比较活跃的房地产经纪市场，十大品牌的市场份额也均超过了 20%。[①]

三　我国房地产经纪行业现存的主要问题

在整体走向规范、整合的大趋势下，我国的房地产经纪业仍像大多数年轻的行业一样，在发展中不可避免地出现了一些问题：相关法律法规缺位，政府部门监管乏力，行业准入制度不严，业内充斥着大量不合法不合格的机构和人员等。在目前的二手房交易及房屋租赁业务中，一些房地产经纪机构和经纪人员，因短期利益驱动，背离了本该扮演沟通供需双方信息的专业服务者角色，使出各种违约欺诈手段，对房屋供给方实行现金收房、赚取差价；对需求方则发布虚假广告、订立霸王合同，利用双方成交到过户的时间差挪用甚至卷跑交易资金。目前业内现存的主要问题可用图 5 示意。

（一）法律法规不健全，政府行业监管乏力

《城市房地产管理法》、《城市房地产中介服务管理规定》等是目前规范我国

① 数据来源：2006 年中国房地产经纪百强企业研究成果发布会。

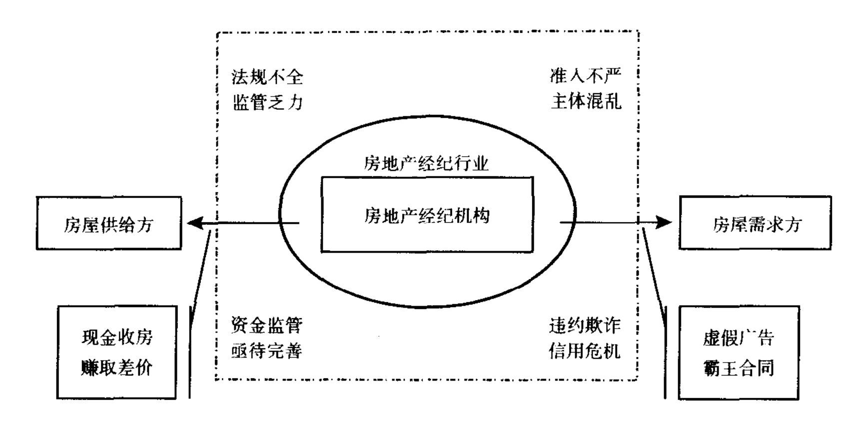


图5　我国房地产经纪行业现存的问题

房地产经纪市场的基本法律法规，但涉及房地产经纪机构的设立、房地产经纪从业人员执业资质的认定、房地产经纪机构经营行为和房地产经纪人员执业行为准则的条款，都规定得较为原则，需要细化。随着我国房地产经纪市场的快速发展，房地产经纪管理方面的法律缺位现象非常明显，相关法律法规的健全是目前亟待解决的问题。

相关法律法规的缺位是导致政府部门监管乏力的主要原因。由于我国房地产经纪业的行业自律还处在起步阶段，行业组织对整个行业的监督管理还缺乏相应的权限，由政府监管向行业自律过渡还需要一个过程，这在一定程度上导致了行业监管的乏力。

（二）行业准入标准混乱，经纪主体竞争无序

对于房地产经纪机构设立的相关要件，如注册资金、营业场所、业务范围、人员要求等，缺乏全国统一的行业准入标准，各地对于房地产经纪机构的设立条件规定缺乏权威性；另外对各规模的房地产经纪机构的设立条件缺乏分级标准，且未对其实行分级管理。上述两个因素在很大程度上导致了目前房地产经纪行业准入标准混乱、行业监管缺乏明确有力的依据以及不同规模房地产经纪机构无序竞争的局面，降低了市场竞争机制的效率。

目前，在房地产经纪市场中，还存在众多无资格证书的从业人员。无证人员的大量存在破坏了本应有序的经纪人主体竞争秩序，且由于较难对无证人员所实

施的经纪行为进行有效监管，致使其违规成本较低，极大地损害了有证人员的积极性和切身利益。因此，房地产经纪人资格认定和注册管理工作机制的统一与完善日渐紧迫。

（三）违约欺诈严重，信任危机一触即发

在2006年全国房地产经纪评价结果发布暨行业发展峰会上，建设部刘志峰副部长指出：目前房地产经纪机构经营行为不规范的问题还十分突出，损害委托人利益的事情时有发生，有的信息披露不准确、不真实；有的虚构房地产交易，骗取银行贷款；有的在房屋租赁中采用“短付长收”等手段，骗取、侵占客户的房租，甚至卷款潜逃；有的擅自挪用客户购房款，或者采取拖延支付交易资金的方式，从事房屋收购、盲目扩张或其他投资，给客户造成了重大损失；有的经纪合同不规范，权利义务不对等；有的通过压低售价、抬高买价，或者低价购进、高价售出等方式赚取差价，损害委托人的利益。房地产经纪行业面临重大信任危机，诚信建设刻不容缓。

1. 虚假广告：虚构房源，美化宣传

部分房屋中介在店面信息、报纸、网络等媒体上发布一些“优质低廉”的虚假房源信息，这些信息有的是抄袭别家经纪公司的，有的是自己编造的，有的是从“中介勿扰”的招租信息上截留的，还有的是对现有房源虚假美化，目的在于引诱消费者上钩，以骗取消费者的看房费、中介费和信息费。虚假广告往往对房源及周边环境的描述与真实情况不符，甚至对同一房源进行不同版本的美化，从而误导消费者行为，一旦消费者缴纳定金和中介费后，工作人员就以种种理由来推托消费者，或推荐其他房源或致使交易不成从而扣留定金或骗取中介费。虚假广告的大量存在，使消费者对房地产中介避之不及，“中介勿扰”严重损害了房地产中介在消费者心目中的形象。

2. 吃差价：低进高出，短付长收

由于目前我国房地产经纪市场缺乏统一的经纪收费标准，再加之现行佣金率相对较低，所以在经济利益的驱使下，赚取差价已成为经纪机构获取超额利润最为有效的手段。吃差价的主要运作方式是低进高出和短付长收。例如在二手房买卖中对登记售房者压低登记售价，对咨询买房者抬高售价，从而创造出一个差价空间，在避免委托双方见面的前提下签订交易合同从而占取差价；或以低价购进

房屋高价售出房屋来赚取差额；在房屋租赁业务中采取向出租人支付较短租期的租金而向承租人收取较长租期的租金，利用差额资金进行房屋吞吐等业务来间接赚取差价，或以低价租入高价租出的方式直接赚取差价。无论以何种方式赚取差价，都有失信誉，且存在着一定的挪用客户资金的隐患，严重侵害了委托双方的利益。

3. 现金收房：囤积房源，资金隐患

如果是诚信透明的现金收房，那么对于急于快速套现的卖方来说是有益的。但不法中介往往利用“一次性付全房款”为噱头违法赚取超额差价，他们利用卖房者急于出售的心理，尽力压低房价，再以高价卖出，侵害了买卖双方的利益。同时中介机构现金收房的资金往往并非自有资金，而是采取延期支付应付给出租者的租金或卖房者的房款，挪用客户资金进行的，一旦房地产中介机构自身的资金链发生断裂或经营者卷款逃跑，委托人的利益就将遭受无可挽回的损失。

4. 霸王合同：暗设圈套，权利义务不等

目前房地产中介机构所采用的合同基本都是每个经纪公司自己的版本，在合同条款上或多或少都带有保护自身利益的倾向性。更主要的是缺乏经纪方违约责任的界定和经纪方违约行为的赔偿条款，而且经常采用表述较为隐蔽的不平等条款，使委托人常常处于弱势地位，一旦发生纠纷，所签订的霸王合同将起不到应有的保护消费者利益的作用，使消费者有苦难言。

在房屋租赁方面，有些房地产经纪机构利用协议合同设置圈套。例如以各种形式滥用“禁止租房者和房主私下联系，否则视为违约，押金一概不予退还”的条款骗取客户押金。在二手房买卖中，霸王条款的危害性更大，由于中介机构的刻意隐瞒，买卖合同签订后，涉及房屋权属争议、质量缺陷等重大问题的纠纷时，消费者的利益往往得不到应有的保护。

（四）卷款事故频发，资金监管模式亟待完善

“坚石事件”过后，类似事件时有发生。2005 年 7 月 6 日，合肥市某房地产销售代理有限公司携客户房款 4000 多万元一夜蒸发；2006 年 10 月，曾被评为天津市优秀企业的某房产中介公司一夜之间全线停业，1.5 亿元的房产交易资金不翼而飞。2006 年 11 月 30 日，建设部公开通报了严重扰乱房地产交易秩序、侵害

消费者合法权益的十大典型违法违规案件，无一不涉及对客户资金的违法违规使用，暴露出二手房交易过程中存在的巨大的资金安全隐患。

目前买卖双方从签订合同到办理过户之间一般需要 1 ~ 3 个月左右，在这期间买方的资金将放在经纪机构的账户上并由其代为保管，过户完成后再由经纪机构将资金转到卖方账户里。这样就会形成大量的资金沉淀。业内人士以上海为例估算，2005 年上海二手住房交易面积达到 1971.5 万平方米，以每平方米 6698 元的均价计算，二手房的交易金额至少在 1300 亿元以上。假设其中通过中介成交的为 70%，就会有 100 多亿元资金在中介公司的委托保管之内。

经纪公司的客户资金与其自有资金往往为同一账户，客户资金这头入账，经纪公司那头便可“为我所用”。面对大笔的资金沉淀，经纪公司往往不甘于坐吃利息，而是用作生财资本，或用于本公司的规模扩张，或现金收房、囤积房源，或挪作其他风险投资。有的经纪机构甚至把二手房业务当作另类融资渠道，完全背离了房地产经纪的本义。某些房地产开发公司竟将二手房融资手段作为“发展战略”的一部分，在进军各城市时先由经纪公司进入，形成大量资金沉淀后用于房地产开发。

这种由经纪机构代管交易资金的模式，直接导致了多宗卷款诈骗案的发生，既损害了消费者的利益，扰乱了正常的市场秩序，同时也容易埋下金融风险的隐患。二手房交易资金监管模式改革已成为规范房地产经纪行业及稳定房地产市场秩序的重要问题。

四　对策与建议

（一）健全法律法规，强化政府行业监管

房地产经纪机构和房地产经纪人员是房地产经纪市场的主体和最为活跃的因素，也是房地产经纪业相关法律法规建设完善的重点，健全房地产经纪相关法律法规应主要从以下三个方面进行：房地产经纪人执业资格取得和注册管理、房地产经纪机构的管理以及房地产经纪业务管理。建议尽快出台《房地产经纪管理办法》和《房地产经纪行为准则》，尽可能详尽地规定经纪人执业资格取得、注册和经纪机构设立的基础要件和程序要件，以及房地产经纪人与经纪机构的行为

准则，并明确其违法违规应承担的责任，做到有法可依、有章可循。

对房地产经纪市场的规范既要有静态的约束，又要有动态的监督。法律法规的健全落实属于静态的约束，而政府有关部门和行业自律组织的监管则属于动态的监督。前者是后者的依据，后者是前者的保障。要加强监管力度，进行定期检查或不定期抽查，对违法违规行为进行严肃处理，对严重违规行为采取吊销执照等严厉处罚措施。进一步划分政府监管和行业组织自律监管的各自范围，应扩大行业协会自律管理的权限，使之在房地产经纪市场逐步走向规范的过程中实现同步成长。

（二）严格实行房地产经纪业行政准入制度

对房地产经纪人和房地产经纪机构实行行政许可既是国情所需，又是国际惯例。当前在房地产经纪领域迈出依法行政的第一步就是对房地产经纪实施行政许可。这既是必要的管理条件，又是不可替代的管理手段。

1. 对房地产经纪机构资质实行行政许可

由于不同规模的房地产经纪机构在设立的基础要件，例如注册资金、经营场所、业务人员、业务范围等方面要求不同，不宜笼统规定行政许可准入标准，所以建议制定分级标准，达到标准要求的基础要件才能向行业主管部门申请成立房地产经纪机构。在制定了房地产经纪机构设立的基础要件之后，还要规定审批其成立的程序要件。拟设立房地产经纪机构的，应首先向房地产主管部门申请设立房地产经纪机构，在经过审批许可后，到工商行政主管部门登记注册，并领取营业执照，否则不能从事营业活动。不经资质许可而从事房地产经纪活动的，属非法经营，应依法取缔。

2. 对房地产经纪人执业资格实行行政许可

美国对房地产经纪业实行的执照制度和我国香港特别行政区实行的发牌制度，都对我国大陆房地产经纪市场的管理提供了有益的借鉴。鉴于我国房地产经纪市场从业人员的现状，对房地产经纪人执业资格实行行政许可同样是必要的和有益的。

中国房地产估价师与房地产经纪人要学会通过建立房地产经纪人和房地产经纪机构信用档案，开展房地产经纪机构资信评价，建立房地产交易信息共享系统（MLS），制定房地产经纪执业规则，探索房地产经纪损害赔偿和执业风险防范制

度，促使房地产经纪人和房地产经纪机构为居民提供行为规范、诚实信用、信息准确、高效便捷的服务。

（三）加快房地产经纪专业人才培养

目前，亟须提高房地产经纪从业人员的执业素质。房地产经纪从业人员应是复合型人才，应具备较为全面的房地产相关知识，不但要掌握房地产经纪知识，而且还要掌握房地产金融、房地产投资、房地产估价、房地产营销、房地产法律等一系列相关知识，这样才能够更好地分析市场的供求走势和为委托双方服务。同时，必须尽快转变房地产经纪人在消费者心目中的不良形象，提高其社会地位，这样才能吸引更多的优秀人才加入该行业。对房地产经纪从业人员进行继续教育，提高其从业的综合素质也是必要的。

（四）促进建立有效的资金监管模式

有关部门应积极促进资金监管具体方案的出台。方案的核心内容应在于：禁止经纪机构在本公司的基本存款户下代收代付交易资金，确定除经纪机构以外的资金托管主体，构建一整套有效可行的资金监管程序。

可尝试实行以“银行+第三方”为共同监管主体的方案。其中银行是确保交易资金安全的责任主体，责任时间是从交易开始到房产权属转移登记办理完毕，即双方办理完产权过户后，交易资金才能由买方转移至卖方，经纪机构和第三方均无权动用。第三方是确保交易安全的责任主体，独立于政府、银行、经纪机构，具备专业化操作的资格，负责交易过程的监管，如权属风险控制、合约履行监督等。

资金监管方案除合理确定监管主体外，还应考虑服务环节的连续性、流程的简化度以及监管成本增加带来的市场推广难度，即应尽可能建立起一整套完善的监管程序，并由体制保障其实施。可以预见，有效的资金监管方案的出台，不仅能规范二手房交易过程，保障客户交易资金的安全，而且利于加速房地产经纪行业的整合。

（五）全面提升房地产经纪机构核心竞争力

我国房地产经纪市场的大门已随着“入世”逐步向世界开放，国际房地产

中介公司及特许经营组织已陆续进入。我国房地产经纪机构应积极面对国际同行的挑战，从专业化、品牌化、信息化三方面着手，全面提升核心竞争力。

1. 创新业务品种，提高专业化程度

我国房地产经纪机构的业务目前有代办房屋买卖过户手续、产权登证发证、房屋租赁、银行贷款、产权及业务咨询等。业务结构简单，专业化程度较低，给发展成熟的外资机构留下了很大的市场空间。因此只有创新业务品种，提升专业化程度，才能持续扩大市场份额。事实上我国房地产消费市场的需求差异化已渐形成并呈扩大之势，开发商和消费者都对高水平的专业化服务产生了更多的需求，房地产经纪机构应把握这一趋势，丰富业务内容，不仅可以开展住宅的买卖、租赁、置换，更可从事商业铺面和写字楼的中介代理服务等；还应纵向延伸业务链，涵盖市场调研、信息服务、项目咨询、营销策划、销售代理、置业顾问等业务类型。

2. 塑造优质形象，加速品牌化进程

近几年越来越多的国际品牌长驱直入，本土品牌的培育刻不容缓。品牌建设是长远的投资，不仅关乎一两个企业的存亡，更关乎整个中国房地产经纪行业的未来。品牌的创造主要靠企业自身专业化的服务、正规化的经营、个性化的形象，也需要政府部门和行业协会的扶植和推广。一方面要督促全行业的企业提高自身素质，积极加以规范和引导，塑造良好的品牌形象；另一方面要重点扶持一批实力强、信誉好的企业，提升其品牌的含金量，发挥其对房地产经纪市场的领头作用。

3. 整合业内资源，推进信息化建设

目前，房地产经纪业多数企业对信息的搜集和处理还停留在较传统的阶段，行业内收集和掌握的房源信息相当有限。网络技术的飞速发展、信息服务的日益丰富化和透明化，正是改善这一现状、提高传统经纪机构竞争力的契机。应尽快建设行业内的信息共享机制，建立起经纪机构相互交流的网络平台，扩大并开放行业内的信息资源。这不仅包括房源信息的共享，还包括交易公开、信用披露、经验介绍、政策咨询等。信息化发展之路给单个企业带来的是管理效率的提高，交易成本的降低；给整个行业带来的是有限资源的优化配置，共同生存基础的巩固，因此是提升经纪企业竞争力的现代化手段。

结　语

我国的房地产经纪行业踏着房地产市场的成长步调，进入了高速发展期，同时也面临着发展中的波折，2006 年负面新闻给行业公信力带来了重大考验。但在政府的规范、行业组织的引导、机构自身的进取下，房地产经纪行业正逐渐步入健康、协调发展的道路。面对市场需求的强劲增长，国内国际竞争的加剧，房地产经纪业应抓住机遇，树立起行业的良好形象，为推动房地产市场健康发展，改善广大城乡居民的居住条件做出更大的贡献。

2006年中国物业管理回顾与2007年展望

叶天泉　叶　宁*

2006年是中国物业管理业的发展年，行业正以前所未有的速度向前发展，其主要标志是：物业管理师制度初步建立，物业管理从业人员开始进入职业化发展的新时期；物业管理走出国门，进军国际市场，实现了物业管理企业的首次跨国输出，在国际化的道路上迈出了可喜的一步；物业管理走出城市，走进农村，开辟了物业管理的新领域。2006年是中国物业管理业的品质年，行业针对我国加入世贸组织过渡期的最后时限，在增强自身活力、实力，调整发展战略，提升服务品质，打造品牌及人才培养等方面，采取了一系列的措施和对策，做出了不懈的努力，为行业的持续健康发展打下了坚实的基础。2006年也是中国物业管理业的改革创新年，机遇与挑战、发展与创新、问题与矛盾、热点与焦点、危机与转机充斥着中国物业管理业。

一　2006年中国物业管理的发展与进步

2006年，伴随着住房制度改革的深入和住房商品化的推进以及城市化进程的加快，我国物业管理行业不仅得以快速发展，而且在众多方面取得突破，成为

* 作者单位：辽宁省建设厅；北京林业大学。

行业发展的新亮点。

1. 行业规模不断壮大

据不完全统计，到2006年底，全国物业管理企业已超过3.3万家，从业人员超过320万人。本年全国一级物业管理企业新增135家，达到368家。全国实行物业管理的房屋面积超过108亿平方米，物业管理覆盖率达到50%。北京、上海、深圳等发达城市的覆盖率分别达到70%、97%、95%。上述3个城市物业管理企业创造的产值已占当地国民生产总值的2%左右。2006年全国又有135个住宅小区、大厦、工业区进入国家物业管理示范行列，全国达标示范住宅小区、大厦、工业区累计达到1400多个。

2. 管理领域继续拓展

2006年，物业管理服务领域在住宅小区、写字楼（含机关办公楼）、工业厂房、仓库、学校、医院、机场、酒店、超市、商场、农贸市场、广场、步行街、高速公路、会展中心、体育场馆、博物馆、图书馆、科技馆、汽车赛场、寺庙等基础上，又拓展到剧院、地铁、福利院、孤儿院、烈士陵园、农村等领域。

3. 农村物业管理已经破土

《物业管理条例》（以下简称《条例》）实施后，对农村实施物业管理虽然有法可依，有章可循，但3年来一直没有物业企业进入农村这一领域。令人可喜的是，2006年广东华侨物业发展公司在全国率先走出城市，走进农村，对东莞市黄江镇龙村开展了新农村物业管理的试点，开始探索建立在农村实施物业管理的模式，并取得了初步成效，从此结束了我国物业管理仅限于城市、无人涉足农村的局面，开辟了我国物业管理的新领域，实现了历史性的突破。

4. 物业管理进军国际市场开始破冰

2006年，中海物业管理有限公司以“第一个吃螃蟹”的胆略和气魄，在不断开拓国内物业管理市场的同时，瞄准了国外物业管理市场。2006年5月，该公司与越南最大的开发商富美兴公司启动合作项目，开始了中海物业的第一个跨国顾问项目，实现了我国物业管理企业的首次跨国输出，拉开了我国物业管理企业进入国际市场的帷幕，成为我国进入国际物业管理市场的第一个“奥林匹克队”。

5. 物业管理菜单式服务收费备受推崇

长期以来，物业服务收费一直是一道众口难调的菜。自2005年上海市在全国率先实施分等级菜单式服务收费以来，使这道难题出现了转机。2006年全国

各地多个城市都在尝试这一新的服务收费模式，不仅南京、杭州等城市出台了试行办法，并于2006年开始施行，而且深圳、沈阳等城市也在精心酝酿。这种菜单式服务收费办法的好处是，它可以在物业企业与业主之间建立起一个相对客观的标准，增强物业管理服务的透明度，由业主从物业企业提供的服务菜单中自行选择，使业主甘心情愿地为所得到的服务买单。在现阶段，这种模式既有利于缓解业主与物业管理企业之间因服务收费引发的矛盾，也有利于把物业管理服务的定价推向市场；不仅可以推进物业管理市场的形成，提升业主的参与度和民主意识，从长远来看，更有利于物业管理水平的不断提高。

6. 物业管理师制度初步建立

自2005年11月16日国家人事部、建设部联合颁布《物业管理师制度暂行办法》、《物业管理师资格考试实施办法》、《物业管理师资格认定考试办法》以来，物业管理人员的职业准入就受到了业内的极大关注。2006年6月27日，全国物业管理师制度管理委员会成立，并于7月27日召开了首次工作会议，确定于2006年下半年正式启动物业管理师资格认定考试制度。10月28日，全国物业管理师资格认定考试如期举行，从此拉开了我国物业管理人员走向职业化的序幕，标志着我国物业管理师制度的初步建立。

7. 物业管理市场化进程加快

2006年，我国物业管理市场化步伐进一步加快，目前，全国大中城市普遍推行了前期物业管理招投标制度，小城市也开展了前期物业管理招投标的试点，实施物业管理招投标的项目日益增多。随着“谁开发、谁管理”及由开发建设单位或物业管理行政主管部门委派或指派物业管理企业的模式被打破，公开、公平、公正的市场竞争机制正在形成。物业管理招投标的普遍开展，不仅加快了我国物业管理市场化的进程，而且使物业管理服务的质量和水平得到了明显提高。

8. 企业重组取得新进展

自我国加入世贸组织以来，物业管理行业为了适应世贸组织的要求和求得自身的生存与发展，北京、上海、深圳等城市先后有一批物业管理企业实施了企业整合、兼并、重组战略。进入2006年，我国物业管理企业整合、兼并、重组的步伐继续加快，如2006年初，由上海德律风物业有限公司、上海邮电物业管理有限公司、上海长途电话物业有限公司、上海邮电飞鸽物业管理有限公司、上海德律风房屋设备装修有限公司、上海德律风房屋置换有限公司和上海德律风通信

工程有限公司七家公司重组成立了上海德律风物业管理有限公司，注册资本金2000万元，完成了2006年中国物业管理行业一场大规模的兼并重组行动。同年12月8日该公司随上海市信产通信服务有限公司一起在境外上市。上海德律风物业管理有限公司的重组上市，显示了企业整合、兼并、重组的优势，是近年来我国物业管理行业出现的企业整合、兼并、重组，走向集团化的典范。

9. 中国物业管理协会成功换届

2006年8月18日，中国物业管理协会第二次会员代表大会在北京召开，建设部副部长刘志峰，建设部总经济师、中国物业管理协会会长谢家谨，建设部住宅与房地产业司司长沈建中等有关领导和来自各地的近1000家会员单位参加了大会。会上，刘志峰副部长发表讲话，希望物业管理行业开拓创新，锐意进取，扎实工作，建立规范、诚信、和谐的物业管理市场，在与会代表中形成了共识；总经济师、中物协会长谢家谨作了题为《抓住机遇，迎接挑战，共同推进物业管理行业持续健康发展》的工作报告，全面回顾了中国物业管理协会第一届理事会的工作，深入透视和分析了当前物业管理行业的重大问题，并提出了新时期物业管理行业协会的角色定位和新一届协会工作的展望。这次会议是中国物业管理发展史上一次承前启后、继往开来、开拓创新的盛会，标志着我国物业管理行业的发展翻开了崭新的一页。

10. 上海市物业管理协会更名

2006年4月26日，上海市物业管理协会召开会员代表大会，会上将上海市物业管理协会更名为上海市物业管理行业协会。更名后，该协会的属性由原来的企业协会拓展为行业协会，行业中的相关企事业单位和经济组织都可以成为单位会员，国家注册物业管理师可以成为个人会员。上海市物业管理行业协会的业务范围，也将拓展为上海市物业管理的行业调研、行业协调、行业培训、行业评比、学术研究、会展服务、业务咨询、信息交流和发布等。上海市物业管理协会的更名，不仅拓宽了协会的业务范围，走出了前瞻性的一步，也是中国物业管理行业发展的一个进步。

二　当前物业管理面临的主要问题及成因分析

我国物业管理行业在快速发展过程中，也暴露出一系列的矛盾和问题，主要

有以下一些问题。

1. 企业形象危机频发

近年来，媒体对物业管理问题的曝光频增，如2006年3月7日，就全国两会专题播出的“东方时空”节目，当期节目的主题是“我们的小区谁做主”。节目中提到：截至当时，节目组已收到14万封信件，其中有2万封都是涉及物业问题。同年3月，在中央电视台开展的“你对小区物业服务是否满意”的调查中，涉及1.2万多观众，调查显示，对小区物业服务很不满意的为46%，不太满意的占30%，一般的为19%，比较满意的只占5%。而来自中国消费者协会的统计也显示，物业纠纷呈逐年递增的趋势，并且连续3年占到消费者投诉的前3位，投诉的焦点主要是物业公司乱收费、服务差、信息不公开等问题。在一年一度的全国及地方人大、政协会议上，关于物业管理的提案也在逐年增多。在一些城市的行风评比中，对物业管理的评价中问题较多，群众满意率较低，使行业形象受到了直接影响。

2. 规范有序的物业管理招投标市场机制尚未形成

我国大中城市虽然普遍推行了前期物业管理招投标制度，但由于物业管理市场尚不成熟，加上规则不尽规范，给不正当竞争留下了空间。如有的招标人不按法定程序招标，甚至出现假招标，暗箱操作，先定后招，走形式走过场；有的投标人在投标过程中做出不切实际的承诺，以低于成本价进行竞标，盲目报价，随意砍价，竞相压价，扰乱市场秩序；有的中标后违反投标承诺，随意减少服务内容，降低服务标准和质量，损害业主的利益；有的物业管理招投标代理市场发育不成熟，专业化水平不高，代理不规范，直接影响物业管理招投标的质量和市场形成；有的地方保护主义、本位主义严重，对外埠投标企业要求苛刻，甚至以外地物业企业不适应本地情况等为由，设法将管理水平高、服务质量好、业绩突出、信誉度高、收费合理的外埠品牌企业拒之门外，使公平竞争流于形式的现象仍然存在。

3. 完善的物业管理退出机制尚未完全建立起来

随着《条例》的贯彻，物业管理市场的逐步形成以及业主维权意识的增强，业主大会解聘物业管理企业的情况日益增加。按照《条例》的规定，原物业管理企业应当与业主委员会同新选聘物业管理企业进行正常交接。由于现行法规不完善，可操作性差，如《条例》虽然对业主大会有权变更物业管理企业，物业

管理企业合同终止应当移交有关资料，以及物业管理企业不移交有关资料的法律责任做了规定，但对于物业管理企业不移交有关设备、设施、办公用房，以及物业管理遗留问题等并未做出规定。目前，在物业管理交接过程中，除法律规定不到位外，政府对物业管理监管不利、业主委员会配合不到位等因素，造成新老物业管理企业在变更过程中的矛盾和纠纷屡屡发生，有的甚至发生了激烈的武力冲突，造成流血事件，既干扰了业主正常的生活和工作秩序，也给物业管理行业造成了恶劣的社会影响。目前，全国只有北京、天津两市出台并实施了新老物业交接管理办法或指导意见，其他城市仍处于无章可循的状态，一些物业管理企业的退出仍处于混乱和冲突之中。

4. 业主自律机制，业主、业主大会、业主委员会的主体意识尚未建立起来

按照《条例》、《业主临时公约》和《业主大会规程》的规定，业主、业主大会、业主委员会的制度虽然建立了，但相关主体的意识没有跟上，从而影响了规定的实际操作效果。在物业管理活动中一些业主维权意识增强，但责任意识、消费意识、公约意识和合同意识很差；一些建设单位在销售物业之前制定的业主临时公约敷衍了事，导致业主入住后“无章可循”，有的甚至侵害业主的合法权益，加之宣传工作跟不上，共同遵守业主公约、维护物业管理区域和谐秩序的观念尚未在多数业主中确立，业主作用没有得到充分发挥；一些小区业主大会迟迟不能召开或流于形式；一些业主委员会运作不规范，少数业主委员会成员滥用权力以权谋私等问题，使业主委员会与业主之间引发的矛盾也常见诸报端，如曾被多家媒体报道的美丽园风波，在2006年度继续吸引了业内的关注。

2005年3月，北京美丽园业主委员会起诉鸿铭物业管理公司大幅度虚抬物业费的收费数额，并提出停止对外租赁电梯，将相关收益返还业主的要求。2005年9月14日，一审法院驳回了业主委员会的诉讼请求。业主委员会不服判决，上诉到北京市一中院。一中院判决支持了业主委员会13项诉求中的12项，美丽园业主委员会终审胜诉。作为全国首例业主委员会和业主取得物业费纠纷胜诉的标志性案例，在业内引起了业主的兴奋和物业管理企业的忧虑。2006年1月，鸿铭物业管理公司向北京市一中院提交了再审申请，要求对此案进行重新审理。8月一中院按照法定程序对案件进行再审，维持之前做出的终审判决。该小区物业管理公司因难以接受低物业费的判决，几经翻案未果，8月31日深夜，鸿铭物业管理公司突然撤离小区。由于物业管理缺位，小区内停水、停电、停门禁，

陷入一片混乱，业主们开始讨伐并欲罢业主委员会，最终未获通过。在各方要求下，鸿铭物业迫于压力暂时又回到美丽园。9月5日，海淀区小区办授权美丽园业主委员会召开业主大会组织招标新的物业管理公司。12月初南京新鸿运物业管理公司中标进驻，使折腾了21个月的美丽园事件总算画上了句号。

美丽园事件是一个代表，标志着业主维权意识不断觉醒，同时也揭示了业主大会、业主委员会体制及业主维权的种种问题。由此看来，对业主、业主大会、业主委员会的主体意识以及业主的自律意识，尚需进一步的研究和探索。

5. 住宅专项维修资金归集、使用、管理不规范

住宅专项维修资金制度一直是社会各界关注的焦点，也是物业管理中的老大难问题。自建设部、财政部1998年出台《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》（以下简称《管理办法》）后，各省市相应制定了实施细则和收取标准，其目的是为了保障若干年后房屋旧了、破了有资金支持，特别是涉及大中修及设备设施更新改造时，不至于影响业主的正常生活。目前全国已建立（归集）住宅专项维修基金近800亿元。

但由于《管理办法》的一些规定不甚明确，缺少规范维修基金收取、使用、管理过程中的具体措施，由此引发的维修基金收缴、使用矛盾日益突出。如被媒体称作广州维修基金第一案的广州东悦居小区李女士诉东华实业有限公司案。此案引人关注的焦点在于法院在判决时究竟应该依据《广东省物业管理条例》，还是建设部的《管理办法》。2006年1月12日，广州市中级人民法院四审认为："现行法律法规对专项维修基金的缴纳主体、缴纳数额、履行方式、履行期限、民事责任等民事权利义务关系的调整尚无具体规定，当事人所承担的主要是行政法上的义务，应由行政主管部门前置处理为宜，此类纠纷暂不具备作为民事案件受理和处理的条件。"这一判决再次吸引了人们关注的目光，并引发了席卷广东的"维修基金追缴风暴"。

2006年"十一"黄金周刚过，广州的多家媒体收到了来自广州12个小区业主委员会联合起草的《关于发起集体追缴专项维修基金的倡议书》，号召广州涉及专项维修基金问题的楼盘和业主加入集体追讨行列。这份倡议书被称为广州业主维权第一份联合宣言。据10月17日《南方都市报》介绍，目前已经有56个楼盘的业主参与了集体追讨行动，部分业主将诉请拍卖开发商资产。据了解，广州市目前的民事纠纷中有7成与业主维权或房地产有关，而维修资金问题又是业

主维权中最突出的问题，成为双方利益争夺的制高点。这一事件说明，中国物业管理行业的发展呼唤政策法规进一步完善，以分清物业管理各主体的责任和义务，规范各主体的行为，进一步突破政策法规不完善对行业发展的瓶颈制约。住宅专项维修资金作为物业的养老金，如果收缴、管理和使用不规范，难免引发新的危机。

6. 行业垄断尚未打破

《条例》明确规定："物业管理区域内，供水、供电、供气、供热、通讯、有线电视等单位应当向最终用户收取有关费用。"但实际上，一些地方的水电气暖供应商仍然要求物业管理企业代收费用，这给物业管理企业带来了许多麻烦和经济负担，干扰了物业管理企业的正常工作。如郑州市物业管理协会组织该市400多家物业管理企业开展了"罢收维权"活动，从2004年11月开始，至今已经有3年的时间。在这3年的时间里，该市电力企业逐步全面推行"一户一表"改造、"阶梯水价"等管理办法；天然气公司在抄表到户的基础上，对委托代收的用户分步实行自我管理收费。可以说该市水电气供应商三家企业与物业管理企业初步达成共识，并承诺负责相应设施设备维护管理。但冬季供暖问题一直没有太大的进展，郑州市物业管理协会组织的2006年"罢收维权"行动主要针对郑州市热力公司展开。在2006年，郑州市物业管理协会、河南省物业商会多次召开研讨会，多次组织物业管理企业同政府主管部门、供暖企业等讨论，向政府主管部门递交情况专题调研报告10多次，并邀请《大河报》等河南本地主流媒体全程参与报道。在郑州市物价局、房管局等政府部门及社会各界共同努力协调下，郑州市的物业管理公司集体"罢收维权"活动取得了新的进展：该市部分物业管理公司停止无偿代该市热力公司提供供暖服务，迫使该市热力公司在2006年的供暖工作中支付给物业管理公司一定的管理服务维护费用，使为时两年之久的"罢收维权"活动有了阶段性的结果。

现阶段我国物业管理行业之所以问题和矛盾频繁发生，既有客观因素的影响，也有主观上的原因；既有思想观念上的差距，也有队伍素质不高、管理服务不到位的问题；既有法规设计上的欠缺，也有贯彻制度不到位的问题；同时，也反映出住房制度改革和房地产市场中一些深层次的社会矛盾。

1. 思想观念差距较大

物业管理作为市场经济的产物，按照《条例》和《物业服务收费管理办法》

的规定，物业服务费用应当依据服务内容、服务质量协商约定，但目前一些业主仍然没有树立花钱买服务的观念，思想仍停留在传统的房管体制上，希望物业服务收费越少越好，不收最好。这种只愿接受服务、不愿交费的观念上的差距，导致了大多数业主没有从财产、契约和消费的角度理解物业管理，也自然导致公共权力的淡漠和契约精神的缺失。认识上的偏差，加上缺乏正确的引导，使得业主缺少主动参与和自觉守约的意识，造成物业管理基本主体的缺位和错位。

2. 制度设计不尽完善

由于时代的局限和客观条件的制约，加之在立法中受“易粗不易细”等因素的影响，原有立法中操作性差等问题逐步显现出来。如《条例》和《业主大会规程》就业主大会的成立、运作、职责、执行机构等问题做了较为完备的规定，但在具体操作层面上，业主大会筹备组如何组成并开展工作，如何保障业主大会的召开并发挥作用，政府主管部门如何对业主大会进行指导和监督，业主委员会如何接受业主、业主大会及有关部门的监督等，没有做出具体规定。由于立法设计上的局限性，一些小区业主大会不发挥作用，对涉及业主利益的重大事项不经业主大会讨论，民主协商和少数服从多数的原则没有得到充分体现；一些业主委员会不能真正代表大多数业主的利益，个别成员甚至把个人利益置于业主共同利益之上，任意决定业主共同事务，损害其他业主利益或业主的共同权益。再加上有的物业管理企业运作不规范、业主自律的机制不够完善，造成物业管理区域内各种矛盾频频发生。

3. 责任划分不尽明确

据有关调查显示，目前物业管理的纠纷50%以上是由开发建设单位遗留问题引发的。由于职责不清，使得物业管理承担了很多不该承担的工作和责任。如应由政府承担的社会治安职能，应由社区承担的社会保障职能，应由水、电、气以及公交等公用事业企业承担的经营管理职能，应由开发商承担的建设质量与保修责任等，业主统统将这些不是物业管理企业的职能误认为是物业管理的事情。一旦出了问题，业主都找物业管理企业算账，使得物业管理企业代人受过现象时有发生。

4. 服务理念存在差距

物业管理的出发点和最终归宿就是为业主提供质价相符的服务，但部分物业管理企业至今未能彻底转变经营理念，仍然以管理者自居，缺乏以服务为特征的

为业主服务意识，造成服务质量低劣，使得物业管理的特征被淡化。少数物业管理企业过度追求利润，在物业管理收费定价时，没有充分考虑业主对物业管理的支付意愿和承受能力，把过高的收费标准强加给业主，给进驻后的管理留下了隐患；有的物业管理企业不按照合同的约定为业主提供质价相符的服务，引发了业主的不满。

5. 队伍素质参差不齐

物业管理是新兴的行业，尽管国家出台了一系列的法规、规章和规范性文件规范行业的发展，并通过培训等手段提高物业管理人员的素质。但由于多种原因，整个行业从业人员的文化素质、专业技术素质偏低，滞后于行业发展的要求。这主要表现在物业管理职工队伍参差不齐，高层次、复合型管理人才严重短缺，部分管理人员与承担的任务不相适应，一些企业领导忽视对职工队伍的思想教育和专业技能培训，个别运作不规范的企业和职业素质较低的从业人员的存在，使一些物业服务水平不尽如人意，客户关系紧张，甚至引发激烈的冲突和矛盾，损害了行业的形象。

6. 行业自律意识较差

物业管理行业的发展除了有赖于业主、政府、媒体和司法等外部因素以外，更主要的是加强行业自律。目前全国已有七十多个大中城市成立了物业管理协会，国家物业管理协会已经为一级资质的物业管理企业建立了诚信档案制度。但物业管理行业仍然依赖于行政监管，行业自律机制仍未完全建立起来，行业自律的社会化和专业化制度依然较低。这也是导致行业无序竞争和行业危机加剧的主要原因。

三　2007 年中国物业管理的发展趋势

我国物业管理将进入全面市场化、法制化、品牌化、规范化、国际化时期。我国加入世贸组织后，预示着新一轮物业管理的竞争已经开始，大批国外品牌物业管理企业的登陆，将给行业的发展带来前所未有的挑战和冲击，使行业的生存和发展面临更加严峻的考验。我国物业管理行业如何实现对内竞争与对外竞争相结合，国内市场与国际市场相接轨，如何在激烈的市场竞争中成熟壮大和发展，如何处理和解决好行业发展中的诸多热点、难点和焦点问题，打破制

约行业发展的瓶颈，这是行业发展中既无法回避、又亟待解决的重大课题。展望2007年，随着《条例》的深入贯彻，我国物业管理行业将凸显以下发展趋势。

（一）深圳物业管理在全国全面领先的地位将被打破，“三足鼎立”的局面正在形成，物业管理的“战国时代”即将到来

深圳作为我国物业管理的发源地，不仅在全国物业管理众多方面开了先河，而且为全国创造和积累了诸多的经验和成功的做法，为中国物业管理的发展做出了卓越的贡献，并为全国推行物业管理新体制起到了影响、辐射、示范和带动作用。但是，2007年深圳物业管理在全国全面领先的地位将被打破，物业管理“三足鼎立”的局面正在形成。

上海市以1991年12月成立第一家物业管理公司为起点，经过15年的发展，全面改革了传统的房屋管理体制，基本构建了物业管理法规体系框架，初步建立了物业管理的市场机制，形成了以市场经济为基础，以满足上海城市功能和管理要求为目标，与上海国际化大都市地位相适应的物业管理模式。在15年的发展中，上海物业管理充分融合于上海城市文化和城市精神，形成了体现海纳百川、求真务实核心价值观的海派物业。上海物业管理在博采众长中不断更新理念，拓展思路，提升境界，使上海的物业管理走在了全国前列，为中国物业管理的发展做出了重要贡献；与此同时，在重实效、讲诚信中，不断完善措施，改进服务，提高质量，使上海物业管理保持健康稳定发展，为促进社会稳定与和谐做出了积极贡献。据有关统计显示，到2006年底，上海市已有物业管理公司2963家，从业人员20多万人，管理物业5.4亿平方米，其中居住物业3.5亿平方米，物业管理覆盖率达97%，目前已获建设部一级物业管理企业47家。如今物业管理已成为上海市最具有活力的新兴行业之一。

北京市的物业管理尽管起步较晚，1992年才注册第一家物业管理企业，但发展迅速，法规健全，制度完善，厚积薄发。目前北京市的物业管理企业已发展到2800多家，其中，国家一级物业管理企业70家，从业人员近20万人，物业管理面积3.2亿平方米，物业管理覆盖面为70%，累计达国标住宅小区、大厦、工业区114个。北京市在全国较早颁布了《北京市居住小区物业管理办法》，并率先出台了《北京市居住小区物业管理企业与各专业管理部门职责分工的规定》

等一系列的规章、规范性文件。国务院《条例》颁布后，北京市确定了“1+1+9+5”的立法框架，即北京市物业管理办法修改出台之前执行《北京市贯彻〈物业管理条例〉的若干意见》作为过渡，另有9个配套文件和5个示范文本，目前已基本完成。北京市物业管理法规体系已经基本形成，是全国城市中物业管理立法最多、最细、最具体的城市。由于北京市的物业管理立法基本上满足和适应了本市物业管理发展的需要，使该市的物业管理在依法管理的轨道上得到了蓬勃发展，并在全国首创了业主委员会与社区委员会有机结合的新体制。随着2008年奥运会在北京的举办，该市的物业管理将会得到更快、更规范的发展。

应当说，上海、北京物业管理行业的快速发展，物业管理市场的基本形成，物业管理服务水平的不断提高，已同深圳形成了“三足鼎立”之势。这“三驾马车”并驾齐驱，将为我国物业管理的发展谱写出新的篇章。

除北京、上海外，广州、天津、重庆、南京、杭州、武汉等城市的物业管理近几年来发展也非常快，并各有千秋。随着我国加入世贸组织过渡期的结束，国外物业管理企业的大举登陆，市场竞争的加剧，我国物业管理的“战国时代”即将到来。

（二）全国物业管理法规体系框架的基本形成，地方物业管理立法的提速，物业管理将进入依法管理的新时期

物业管理从混浊走向有序，市场从无序走向规范，配套的法规是关键。继《条例》颁布后，相配套的8个规章、2个示范文本、1个行业标准也相继出台。按照原来立法计划，除《专项维修资金管理办法》正在修订外，其他法规已经基本完成。这些法规的颁布实施，是20多年来我国物业管理领域法规建设最重要的突破，给物业管理行业带来了转折性的变化，可谓是中国物业管理法制建设的里程碑，不仅规范了行业的发展，而且为各地物业管理立法提供了依据。3年来，各地以《条例》为准则，出台了一批地方性法规、规章、规范性文件。随着《条例》相配套法规的进一步完善，地方立法的进一步加快，我国物业管理将进入了依法管理的新时期，行业也将会出现市场化程度更高、市场竞争更趋有序、物业服务收费更趋合理、业主维权更加理性、业主大会制度更加规范、业主委员会监督机制更加健全的局面。

（三）打造品牌进入新的发展阶段，并将成为我国物业管理行业发展的重要战略

我国物业管理的品牌建设，或者说打造物业管理品牌企业，在20世纪90年代中期就已经开展，但那时的打造物业管理品牌企业还停留在初始阶段，真正有意识地去做并产生重大效应的是近几年。我国物业管理行业经过25年的探索与实践、改革与发展，涌现出一批品牌物业管理企业，国家建设部认定的国家一级资质物业管理企业已达368家。随着我国物业管理市场化的形成，新一轮物业管理企业的竞争已经进入了品牌之间竞争的新阶段。近年来，国外品牌物业管理企业大举进入我国物业管理市场，他们凭借成熟的运行机制、丰富的管理经验、良好的品牌形象、高超的专业化管理水平、灵活的用人机制，已对我国物业管理企业构成了严重的威胁。

面对众多国内外品牌物业企业争夺天下的时代，我国物业管理企业要生存，要发展，要在竞争中打败对手，必须不失时机地打造物业管理品牌企业，把实施品牌战略作为走向市场的重头戏，千方百计打造品牌，将致使物业管理行业创造品牌、发展品牌的势头更加强劲。此外，在国内品牌物业管理企业中，通过整合、兼并、重组，年内有望在上海、北京、深圳等城市出现多个像上海陆家嘴物业管理公司一样的超大型物业管理企业集团（管房面积超过2000万平方米、营业收入过亿元），代表我国物业管理行业的管理服务水平和行业形象，并肩负起挑战国内外物业管理市场的重任。

（四）危机管理备受经营者的重视，并将成为企业管理的重要内容

如前所述，由于物业管理责任主体多，涉及范围广，关系繁杂，所以面临的危机较多，如在物业管理服务中任何意外故障或人为疏忽等紧急事故，若处理不善或未能及时控制，都可能演变成危机。近年来，一些物业管理企业风险四伏，危机不断。面对物业管理企业频频出现的危机，已经引起越来越多企业经营者的高度重视，不仅使他们树立起危机意识，而且使更多的企业开始建立起危机预警机制，并确立起危机应对措施。物业管理企业对关系到业主人身、财产和安全的管理和服务，必须把居住和使用安全放在首位。危机一旦发生，要迅速及时地以真诚的态度通过新闻媒体向消费者进行报道，并善于利用新闻媒体等平息危机，

化解危机。在危机处理过程中，要采取果断、正确的处理危机措施，特别是以业主的利益作为第一选择，以最快的速度弄清真相，遏制危机的发展，设法变危机为机遇，重新提高、升华企业的形象，唤起业主的信任。

（五）物业管理师制度的全面实施，将成为推动我国物业管理行业发展的加速器

我国实行物业管理人员职业准入制度，对于加速物业管理从业人员的职业化进程，提高物业管理人员的综合素质，规范物业管理行业的发展，塑造物业管理行业的良好社会形象，提高物业管理从业人员的社会地位，均具有重要的意义。2006 年 10 月，我国首次物业管理师资格认定考试的成功举行，标志着我国物业管理师制度正式启动，并为 2007 年物业管理师资格考试制度的实施打下了良好的基础。随着我国物业管理师资格考试制度的全面实施，会有大批的物业管理职业经理人出现，他们将成为我国物业管理行业发展和物业管理运作的中坚力量，并带领团队开拓创新，锐意进取，扎实工作，为行业走向成功，为全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会做出积极的贡献。

（六）农村将成为我国物业管理新的广阔天地

对农村实施物业管理，在物业管理发达的国家早已经实施，特别是那些城乡一体化的国家，农村与城市的物业管理并无差异。我国是一个农民大国，目前有近 70% 的户籍人口生活在农村。改革开放以来，我国的农村发生了深刻的变化，特别是一些经济发达地区的农村，已经为农民集中建造了别墅或楼房住宅区。据统计资料显示，到 2005 年底，我国建制镇、集镇、村庄的房屋已达 309.5 亿平方米，其中住宅 257.6 亿平方米，公共建筑 25.85 亿平方米，生产性建筑 26.05 亿平方米，在住宅中楼房高达 99.11 亿平方米。这些房屋正亟待进行专业化的管理。巨大的农村物业管理市场，不仅给物业管理行业带来了极大的发展机遇，同时也面临着严峻的挑战。怎样将早为城市居民所熟悉和接受的物业管理服务引入农村，对住房不集中、环境较差的农村实行专业化管理；如何让农民在改变了贫困的状况后，同城市的居民一样接受和认同物业管理，这对物业管理行业来说，是亟待研究和解决的问题。广东华侨物业发展公司对农村实施物业管理的实践证明，对农村实行物业管理不仅可以改善农村的生活环境和村容村貌，加快城市化

的进程，而且可以转变农民的观念，增强农民的管理意识和城市化意识。对农村实施物业管理，首先必须得到农民的拥护和认同，如果没有农民的主动参与是不可能成功的。同时要针对农民的消费结构、消费倾向、消费能力，从农民的实际情况出发，结合农村的特点，创造性地开展管理和服务，切不可照搬城市物业管理的模式，只有这样才能被农民所接受。随着我国建设社会主义新农村战略的实施，将会有越来越多的物业管理企业到农村开拓物业管理的市场。

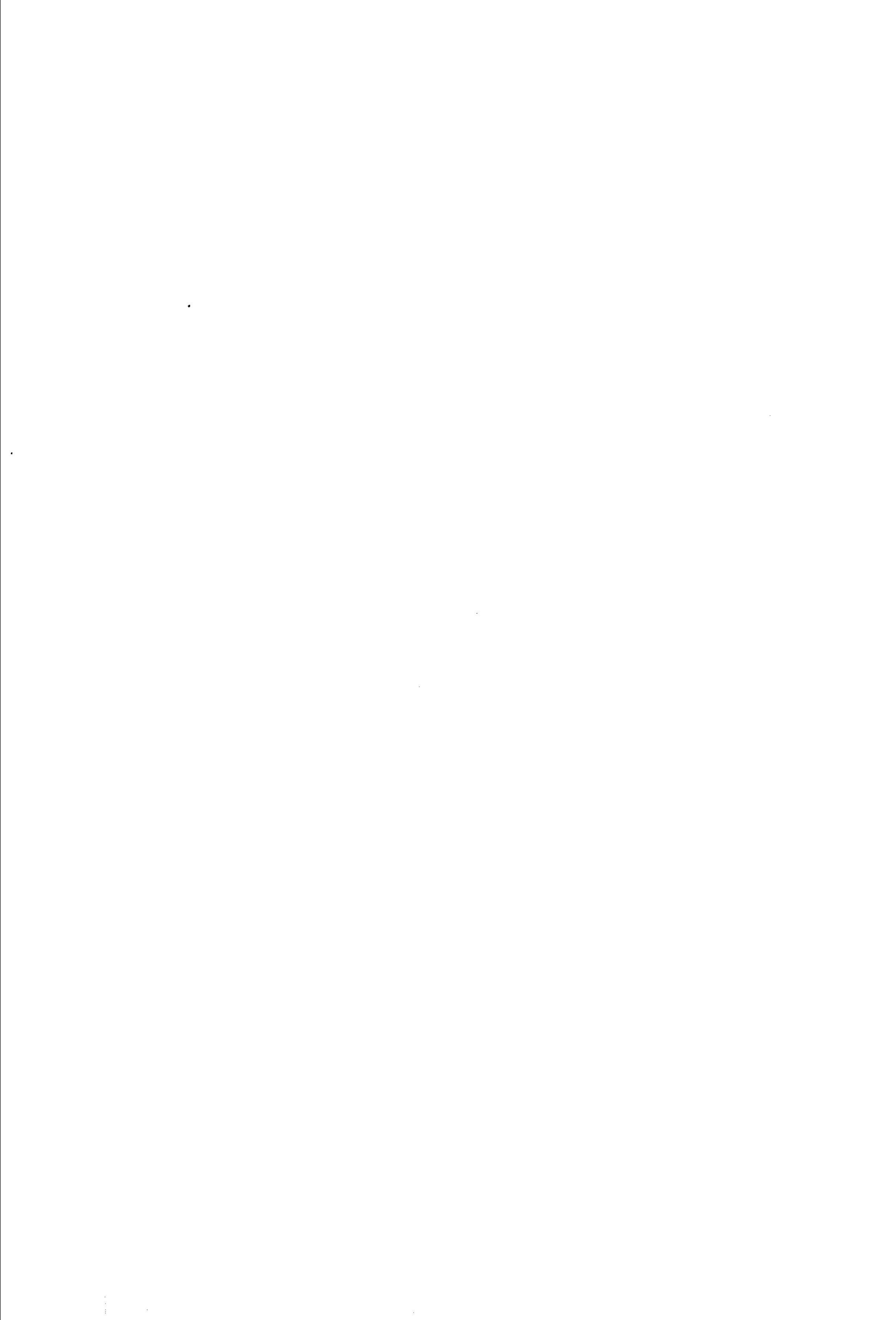
（七）国际化将成为我国物业管理的现实选择

物业管理国际化就是物业管理行业在开放的过程中逐步进入国际物业管理市场的过程，物业管理国际化表现为两个方面：一方面是以国外物业管理企业进入我国物业管理市场为特征的外来型国际化，另一方面是以我国物业管理企业走出国门，进入国外物业管理市场为特征的输出型国际化。尽管我国的物业管理起步较晚，但我国物业管理行业面临国际化的问题不容迟疑。正如我们看到的，我国的北京、上海等大城市的物业管理市场几乎都有境外物业管理企业的参与，我国物业管理市场受国外物业管理企业的冲击日益激烈。在北京、上海等城市，国外的物业管理企业进来后，不仅抢占了我国物业管理市场的份额，而且正以滚雪球之势，占领市场的份额越来越大。应当说加入世贸组织以来，我国物业管理的国际化已经得到业界的重视，并纳入了物业管理的工作日程。中海物业公司为我国物业管理企业进入国际市场起到了扛大旗、打头阵的作用。随着我国物业管理企业自身综合实力和品牌知名度的不断提高，会有更多的物业管理企业打进国际市场。这也是我国物业管理企业的现实选择。



住房保障篇

Housing Guarantee



社会转型期的住房保障政策选择

程建华*

一　北京市住房保障工作的简要回顾

1. 住房保障工作推进的历史起点

长期以来，北京市住房供应呈现较强的二元特征。1998 年以前，城镇居民基本依靠单位或国家分配住房，农村居民则靠国家划拨宅基地自行建房。从 1998 年开始，北京市与全国一样，停止由国家和单位向城镇居民分配实物住房，对无房和住房未达标职工发放住房补贴，与此同时建立三种住房供应体系，即最低收入家庭承租廉租房，中低收入家庭购买经济适用住房，高收入家庭购租市场价房。

2. 低起点，严准入，对低收入家庭以租金补贴为主，实物配租为辅，启动廉租住房政策

北京市从 2001 年开始实施廉租政策，将保障对象严格限定在低保和优抚的住房困难家庭。主要做法是以发放租房补贴为主，实物配租为辅。一是对人均住房使用面积低于规定标准的低收入家庭，给予租房补贴，由其到市场自行租房；二是对优抚、市级以上老劳模等住房困难家庭实行实物配租；三是对传统体制下已承租公房的最低收入家庭实行租金减免政策。

廉租住房政策出台后，尽管保障人群占城镇家庭的比例很低（1.5‰），但

---

* 作者单位：北京市建设委员会。

由于机制设计合理，管理到位，没有出现搭车现象，与此同时也使低收入人群看到了解决住房问题的预期。已出台的政策起到了良好的社会作用，在市场化过程中为解决低收入家庭住房问题进行了富有成效的探索。

在全面解决低保住房困难家庭的问题后，国家着手解决低保边缘收入家庭的住房困难问题，2005 年 11 月，在全国率先将廉租家庭收入线标准由家庭人均月收入 300 元提到人均月收入 580 元，扩大了廉租房的覆盖面。

廉租政策实施 6 年来，截至 2006 年，北京市累计审核通过廉租家庭 6482 户，累计配租 5430 户，其中，租房补贴配租家庭 4992 户（含扩面后的边缘收入家庭 618 户），配租家庭人均住房使用面积从 3.77 平方米提高到 11.29 平方米；向住房困难的优抚和市级以上老劳模家庭配租广渠门廉租房 349 户（含 4 户退出家庭），入住后的廉租家庭的人均使用面积从配租前的 5.86 平方米提高到 19.06 平方米；通过租房补贴还贷政策，解困低保拆迁家庭 89 户；租住公房的低保家庭 1.96 万户享受了租金减免政策，年减免租金 1630 万元；严格配租后期管理，累计对 282 户因收入增加等原因不符合廉租房条件的家庭，停发了租房补贴。

3. 多目标，宽准入，对中低收入的住房未达标家庭出售经济适用住房

从 1998 年开始，对年收入低于 6 万元住房未达标家庭出售经济适用住房。政策目标有三个：一是通过加大供应拉动经济增长；二是带动边缘地区发展；三是适应住房制度改革需要，在停止实物分房后，保障中低收入家庭的住房供应。截至 2006 年，集中建设经济适用房项目 52 个，累计竣工面积 1998 万平方米，销售 2000 多万平方米，19 万套，平均销售价格每平方米 3000 多元。

二　现行住房保障政策存在的主要问题

1. 保障性住房供应不足，边缘收入家庭的住房问题还没有解决

尽管北京市住房供应量逐年增加，但保障性住房供应量却在减少，比例也不断降低。1998 年首次推出经济适用房，加上当年集资合作建房，保障性住房竣工量为 533 万平方米，占同期住房竣工量的 49%。2005 年，这部分住房竣工量 464 万平方米，只占同期住房竣工量 3020 万平方米的 15%。中低价位、中小户型住房供应比例偏低，2006 年上半年每平方米 5000 元以下的商品住房供应量只占 29%。近三年中 90 平方米以下住房只占同期商品住房供应量的 14% ~16%，

一部分中等收入家庭面临购房难的问题。

边缘收入家庭住房困难还没有得到解决。人均月收入略高于580元的家庭既不能领取租房补贴，自身也无力购买经济适用住房，现行的政策不能有效解决这部分家庭的住房困难。新建住房只售不租，品种供应单一，居民租赁需求只能通过二手房市场。由于市场租金较高，保本微利的政策性租赁缺位，使得一部分暂时不具备购房能力的低收入家庭解决不了住房困难。

2. 廉租房实物配租比例低，一些家庭租不到房

目前北京市规定人均月收入低于580元，人均住房低于7.5平方米（使用面积）的家庭可以向政府申请廉租房租房补贴。目前大部分家庭领取租房补贴，已到市场租到了相应的住房，但有15%左右的家庭暂时租不到房。

3. 经济适用房政策没有及时调整完善，出现了严重供不应求的问题

经济适用住房供应对象过于宽泛，如规定只要未达标的中低收入家庭即可购房，一般家庭标准为60平方米，传统体制下分房二居室为52平方米，不少家庭都有购房资格。

经济适用住房单套面积偏大，在面积总量不变的情况下，减少了供应套数。定价机制脱离市场供需状况，有些项目价格长期不变，由于定价偏低，也刺激了需求。收入和住房情况审核缺少基础资料和审核手段，审核人员有限，真实性难以得到保证。

三　保障模式选择与建立分层次的住房供应体系

住房问题的产生有两个原因：一是工业化、城镇化背景下人口的大规模单向流动和高度聚集，这是首要原因；二是收入不平等，低收入群体无力自我解决住房。在解决住房问题上，世界各国都普遍选择了政府干预的模式，这就是住房保障。

发达国家在发展过程中也一度面临住房问题，这在描述工业化、城市化的著作中或多或少都有反映，因为在这样的一个历史过程中都普遍面临贫穷人口及其基本的居住问题。随着经济的发展，社会财富的不断增加，这些国家已实现了国家的整体富强，在政府宏观调控下，通过收入再分配、转移支付及住房保障制度的建立，已从根本上解决了住房问题。

中国正处在发展过程中，处在城镇化、工业化加速的一个历史时段，住房问题是我们今后20年全国地级以上城市将不得不重视的一个问题。弄清住房问题产生的历史根源，并从理论上对人类社会已经实施和计划实施的住房政策进行分析，对利用有限的资源制定有效的住房政策，解决住房问题，将发挥重要的指导作用。

国内外实行的以住房保障为主要内容的住房政策主要有两种模式：一是从供给方入手的住房政策，即由政府直接兴建住房，按低于市场的租金或售价出租或出售给低收入人群，或由政府补贴开发企业或非盈利的建房机构，由其为低收入人群按低于市场的价格提供住房；二是从需求方入手的住房政策，即由政府直接向低收入人群发放资金补贴。

由于在经济适用房政策实施过程中出现了高收入人群购房、户型偏大、排队购房等问题，一些知名的专家学者提出要取消现行的经济适用房政策，取而代之向住房困难群体发放住房补贴，并以江苏南通、山东日照市的此类做法为证，说明“补人头”的政策比“补砖头”的政策更有效。

从供需理论角度来分析，“补人头”与“补砖头”的政策模式对住房市场的影响以及所适配的市场供需状况、住房存量情况、财政收支状况完全不同。在北京市目前的住房市场供需情况、低收入人群分布、财政收支能力和公共管理水平条件下，在一定时间内仍然要实施以“补砖头”为主的住房政策模式。

为解决目前住房保障不足的问题，在城市化、工业化、市场化过程中，北京市应如何选择适合自身实际的住房政策模式？这种模式应该是高地价、高房价（高租金）、高保障。有必要以收入和住房为先决条件，加大住房保障的力度，建立和完善分层次的住房供应体系。

具体做法是充分发挥市场配置住房资源的基础性作用，通过价格杠杆调整供需关系，抑制低端需求进入北京市场，缓解人口、资源、环境之间的压力。对难以承受市场房价的本地居民，通过建立分层次的住房保障体系解决住房困难。

对最低收入家庭以租房补贴为主，适度配租实物住房。实物住房配租家庭主要为老年人、残疾人、被拆迁家庭。实物住房采取收购、建设两种方式筹集，其中建设方式可分为配建和集中建设。为避免形成“贫民窟”，应以配建方式为主，从新建经济适用房、中低价商品房项目中配建，不足部分集中建设。对中低收入家庭配售配租经济适用房，针对目前供不应求的状况，要加大供应。

实施上述任务需要四大配套政策和一项制度作保证。首先要建立公共财政作为保障性住房支出的稳定的资金渠道，根据低收入人群住房状况，按财政收入的一定比例投入保障性住房，同时考虑区域间财政收入的不平衡，建立市级财政对区（县）保障性住房所需资金的转移支付制度。其次，为建立保障性住房提供用地保证，编制用地规划，提供划拨建设用地。第三，适应建立保障性住房供应体系的需要，实行差别化的住房金融政策，完善现行保障性住房金融，为非营利机构建设长期出租的保障性住房提供长期优惠贷款。以住房公积金贷款为基础，为中低收入家庭购房提供更为优惠的贷款利率，建立对低收入家庭购房的贷款担保机制。第四，对低收入家庭购租住房实行优惠的税收政策，允许购房人还贷的本息冲抵所得税基数，减轻个人住房负担，提高支付能力，对建设保障性住房的机构实施税收优惠政策，降低房价或租金。第五，建立规范合理的准入和退出制度，建立个人收入和住房档案，完善审核，确保公共资源投向低收入住房困难家庭。

住宅合作社应是住房保障的重要形式

谷俊青*

一　城镇合作建房源于"住房解困"

党的十一届三中全会以前，全国城镇人均住房面积只有3.6平方米，被称为"爆炸性的社会问题"。党的十一届三中全会以后，在邓小平"建设住宅可以公私合营，可以民建公助，也可以私人自己建房"的思想指引下，城镇单一的住宅建设投资体制被打破，出现了多种渠道、多种形式的住宅建设投资新体制。温州市就是一个很好的例子。在此之前，温州市工业基础薄弱，经济发展迟缓，职工居住十分困难。"日求三餐易，夜求一宿难"，就是对当时住房难的真实写照。仅1980～1995年，温州市就组织了282个单位参加集资合作建房。其间，分四批，汇集社会闲散资金2165万元（比该市前30年住宅总投资还多160万元），建住宅12.3万平方米，为2695户职工解决了住房困难。温州市集资合作建房的经验是：发挥了国家、地方、企业、个人四个方面的积极性，体现了国家、企业、个人三个方面的合理负担，大大加快了住宅建设步伐，使广大职工摆脱了住房难的困境。温州市的做法在全国引起了强烈反响。随着改革开放的不断深入，集资合作建房不仅得到推广，而且有了延伸。这种延伸的方式，就是以住宅合作社的形式，开展集资合作建房。1986年，我国的住宅合作社在上海诞生，这就是上海新欣住宅合作社。上海新欣住宅合作社成立之初，由于国家尚无有关法

* 作者单位：天津财经大学房地产教育研究院。

规，地方政府不同意减免有关税费，老城区的土地再开发费用很高，合作住宅的价格因超过了低收入社员的经济承受能力，致使已经入社的社员纷纷退社。这一情况引起了玩具公司的主管部门上海第二轻工业局的高度重视。于是，在1987年上海第二轻工业局把新欣住宅合作社扩大组建为全系统的住宅合作社——上海市工联住宅合作社。此后，武汉市常码头住宅合作社、昆明市马洒营住宅合作社、沈阳市大东区职工集资合作建房联社先后成立。

二　政策支持，使合作建房得以发展

党中央、国务院关心合作建房的发展，在住房投资体制、土地、规划、计划、金融、财政、税收等方面，都以明确的政策精神予以支持，主要体现在以下的相关文件之中。

（1）1988年2月15日国务院《关于在全国城镇分期分批推行城镇住房制度改革实施方案的通知》（国发［1988］11号文件），其中明确指出："暂时没有进入改革行列的城镇，要积极创造条件，先实行新房新租、旧房超标准加租以及集资建房、组织建房合作社等单项改革。"

（2）1989年2月8日《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》（国发［1991］30号）中指出："住房建设应推行国家、集体、个人三方共同投资体制，积极组织集资建房和合作建房，大力发展经济适用的商品住房，优先解决无房户和住房困难户的住房问题，各级人民政府要在用地、规划、计划、材料、信贷、税收等方面给予扶持。"

（3）1991年11月23日国务院办公厅转发国务院住房制度改革领导小组《关于全面推进城镇住房制度改革意见的通知》（国办发［1991］73号）《意见》中指出："住房投资和建设体制的改革，就是把现行由国家、企业统包的住房投资体制，转换成国家、集体、个人三方面共同负担的住房投资体制。各地政府应大力支持单位或个人的集资、合作建房，特别是结合'解危'、'解困'进行的集资、合作建房。计划、金融、财政、税收、城建、规划、土地等有关部门应该积极配合、支持，通过减免税费等扶持政策，努力降低建房造价。要正确引导和改革现行房产开发的建设体制，确立政府对住房价格的有效调控和制约机制。要形成指令性和指导性计划相结合的住房建设计划管理体制，除指令性计划安排的

住房建设外，对个人集资与合作建房的部分可以不受规模的控制，实行指导性计划。”

（4）1992 年 2 月 14 日，国务院住房制度改革领导小组、建设部、国家税务局印发了《城镇住宅合作社管理暂行办法》（建房［1992］67 号），共六章三十条，对城镇住宅合作社管理进行了较为全面的阐述。

（5）1992 年 6 月 11 日，财政部印发了《关于住房制度改革中财政税收政策的若干规定》（［1992］财综字第 106 号），免征国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金（以下简称“两金”）的资金包括了政府、企业、行政事业单位和个人以集资合作建房等形式筹集的住房建设资金。从当地房改之日起，各企业、行政事业单位和住房合作社新建成投入使用的公有住房，以标准价向个人出售，其个人出资部分按零税率给予照顾。由住房合作社建成的住房，实行出租或出售等经营的部分，均按适用税率计征固定资产投资方向调节税。个人以标准价向单位购买公有住房，以及通过集资、合作建房等形式取得住房，用于自住的，免征该住房个人出资部分的房产税。1993 年 8 月 10 日，建设部、国家土地管理局、国家工商行政管理局、国家税务总局《关于加强房地产宏观管理　促进房地产业健康持续发展的意见》中指出：“各地要在加大城镇居民住房制度改革力度的同时，按照房屋商品化的原则，多方筹集建设资金，严格管理住房基金，保证用于住房建设，同时要实行集资建房、合作建房等多种形式加快经济适用房的建设，保持住宅建设稳定增长。政府实行鼓励建设普通居民住宅的政策，对微利房、解困房（包括集资建房、合作建房）的建设计划、土地供应、规划设计、资金安排和信贷等方面给以支持，以降低成本，加速住宅建设，加快‘解困、解危’步伐。”1994 年 7 月 18 日，《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发［1994］43 号）中指出：“鼓励集资合作建房，继续发展住房合作社，在统一规划的前提下，充分发挥各方面积极性，加快城镇危旧住房改造。”

（6）1998 年 7 月 3 日，《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革　加快住房建设的通知》（国发［1998］23 号）第十七条规定：“在符合城市总体规划和坚持节约用地的前提下，可以继续发展集资建房和合作建房，多渠道加快经济适用住房建设。”

（7）1998 年，建设部、国家发展计划委员会、国土资源部《关于印发〈关于大力发展经济适用住房的若干意见〉的通知》（建房［1998］154 号）第十九

条规定："以上规定适用于集资建房、合作建房。"

（8）1998 年，国家发展计划委员会、建设部、国土资源部、中国人民银行《关于进一步加快经济适用住房（安居工程）建设有关问题的通知》（特急计投资［1998］1474 号）中第六条第二款指出："各地建设行政主管部门要会同有关部门抓紧对本地区企事业单位集资建房的情况进行调查摸底，分类指导，帮助组织实施。"

（9）2004 年 5 月 13 日，建设部、国家发展和改革委员会、国土资源部、人民银行关于印发《经济适用住房管理办法》的通知（建住房［2004］77 号）全文计 39 条，其中有八条阐述集资建房和合作建房，明确指出："集资、合作建房是经济适用住房的组成部分，按经济适住房的管理模式管理集资、合作建房。"

引证上述文件，可以得出以下结论：合作建房是伴随着城镇住房制度改革方案的实施而发生发展起来的，是房改的重要组成部分，在平抑房价、切实解决城镇中低收入家庭住房困难方面，发挥了重要作用。

三　住宅合作社是合作建房的主要载体

（一）5000 多个住宅合作社出现在广大城镇

1986～1995 年，是我国城镇合作建房蓬勃发展的十年。十年间，住宅合作社是合作建房的主要载体。如 1996 年《中国人类住宅发展报告》中指出的那样："从 1986 年 7 月在全国发展住宅合作社，通过吸收个人资金，在政府优惠政策支持下，以合作形式建设普通住宅。参加住宅合作社的个人，以低于市场的价格，获得合作社的住房，解决投资者自己的住房问题。全国各种类型的住宅合作社发展到 5000 多个。"

（二）三种类型，三种组织形式

1. 三种类型

我国的住宅合作社主要分为三种类型：社会型、系统型和单位型。社会型的住宅合作社面向本城镇所有中低收入家庭，有的由建设部门出面组织，有的由工会出面组织，也有的由工会和建设部门共同组织；系统型的住宅合作社面向本城

镇某行业系统中的中低收入职工，这些合作社分布在建设、工会、民政和教育等系统；单位型的住宅合作社，指在某一企、事业单位内部，利用自用土地或政府划拨的土地，在符合城市规划条件下，为解决本单位职工的住房困难而组织的住宅合作社。

2. 三种组织形式

在社会型的住宅合作社中，又有三种组织形式，即建设口、工会口、建设口与工会口联合组织的面向本城镇所有中低收入家庭的住宅合作社。由建设口出面组织的有：武汉市常码头、复兴村等住宅合作社，昆明马洒营、云山小区等住宅合作社以及包头、榆次、天津蓟县、武清、宝坻等市县的住宅合作社；由工会口组织的有：天津、南京、长春、吉林、淄博等市的职工住宅合作社；由工会和建设口联合组织的有：福州市解困住宅合作社。福州市解困住宅合作社是 1990 年初，由福州市总工会、市房管局、市房改办为解决人均居住面积 4 平方米以下职工住房特困户而组建的，房管局、房改办发挥协调作用，为合作社“保驾护航”，总工会发挥职工之家的作用，深入企业调查研究，保护广大职工的利益，组织符合条件的职工入社。

在系统型的住宅合作社中，有上海城建系统职工住宅合作社、北京市民政局住宅合作社和长春市教育职工住宅合作社等。长春市教育职工住宅合作社面向全市中小学教师中的住房困难户，得到了国务院前副总理李岚清及国家教委的赞扬。在单位型的住宅合作社中，有北京城建集团、昆明重型机械厂、天津拖拉机厂、东北机器制造总厂、武汉锅炉厂、包头住宅合作总社包钢分社等企业住宅合作社。由于住宅合作社是城镇广大中低收入家庭为解决住房困难、改善居住条件而自愿参加、不以盈利为目的的合作经济组织，具有自主、自愿、平等、互利的基本特征，因此它能够实现住宅建设投资体制的转换。

（三）四个鲜明特征

以住宅合作社的形式组织的合作建房有四个鲜明的特征。

1. 不以盈利为目的

各地住宅合作社建设的住宅，价格均低于商品房、经济适用房售价，平均价格在中低收入家庭年收入的 4 ~6 倍之间，与中低收入家庭的消费水平相适应。以北京城建集团建设的合作住宅为例，比北京同等位置、同等类型的商品房每平

方米低600元左右。其主要原因有以下几点。

第一，建设供应方不同。合作建房的建设供应方是住宅合作社，是自建自住，没有中间销售环节，社员是政府优惠政策的直接受益者；而经济适用房的建设供应方是房地产开发企业，利润和较大比例的流通费用计入房价，政府优惠政策的直接受益者不完全是住房消费者。

第二，建设资金来源不同。合作建房是以个人集资为主，利息负担轻，建设成本较低；而经济适用住房用银行专项贷款，利息支付比重大，成本必然提高，且银行承担风险。

第三，用工量不同。尤其是中小城镇的合作建房，可以由住宅合作社组织社员从事辅助性劳动，使用工量减少，工程造价降低，而从事经济适用房建设的开发商很难做到这一点。

2. 以个人投资为主

合作建房在政府优惠政策的支持下（与经济适用房享受同样的政策），以社员个人投资为主，既不用国家财政拨款，也不需银行大量贷款，而解决广大中低收入家庭住房问题的速度却大大加快。仅以天津蓟县为例：1993年，该县县城有无房户2500户，需建房资金1.3亿元，以县财政每年拨款400万元计，需30年才能完成，实施合作建房，个人集资1.6亿元，占总投资额的78%，建房26万平方米，使30年才能解决的住房问题，两年多就全部得到解决。

3. 群众监督民主管理

住宅合作社的最高权力机构是社员代表大会，由其选举产生管理委员会，充分发挥民主决策、民主管理的优势，通过章程保障社员利益。居民参与住房设计，对住房功能、环境有什么要求，早期就可以直接反映出来。在施工过程中，社员也能随时监督，从而保证了住房质量，满足了社员要求。

4. 以需定建减少了中间费用

住宅合作社实行先入社集资，后建房，形成了供给与需求的一致性。社员的集资款先期作为建房资金投入住宅建设，然后作为购房资金投入消费，建房与购房合一，生产与销售相连，是一种无风险的资金转换，减少了中间费用，降低了建筑造价，起到了平抑房地产市场价格的作用。

就目前我国的住房保障供应体系而言，合作建房是介于经济适用房与廉租房之间的一种供应形式，是对我国住房保障供应体系的重要补充。

四 国外经验

不论是发达国家还是发展中国家，以住宅合作社的形式进行合作建房是一种被普遍采取的解决中低收入家庭住房问题的方法。

住房合作社最早出现在19世纪中叶的欧洲。伴随着欧洲产业革命的开始，农村人口大量涌入城市，大批工人拥塞的速度比在当时条件下给他们修造住房的速度还快。由于住房的大量缺乏，房租大大上涨，迫使收入微薄的广大工人群众寻找各种解决住房的办法，一种互相帮助、共同建房的方式——住房合作社便应运而生。经历了一个半世纪，各国劳动群众的住房状况大为改观，但住房合作社仍然保持着旺盛的生命力，成为各国住房建设和管理的一支重要力量。

（一）现状

1. 波兰

波兰的住房合作社已有100多年历史，曾为战后住房发展做出了重大贡献。由于政治、经济的动荡，住房合作社也发生变化。在20世纪80年代，波兰的信用制度建立和发展起来以后，住房合作社曾控制了全国的住房。1980年，全国新建的829000套住房中，几乎有80%是合作社修建的。后来，由于经济环境恶劣加上财政危机，住房合作社的发展受阻。然而，在经济转型和社会变革中，特别是社会收入下降、失业人口增加以及住房需求膨胀之时，波兰人认为：只有住房合作社才是解决中低收入家庭住房的唯一出路。当前执政的左翼政党和农党的联合政府也认识到这一点，不仅支持合作社运动，而且将合作住房的发展视为波兰经济发展的动力之一。

2. 德国

德国的第一个住房合作社是在1862年成立的，至今，对德国人来说仍是十分必要的。该国已拥有300万会员，为400万人提供了安全舒适的住房。住房合作社共管理2100万套房屋，相当于德国用于出租房屋总数的10%。不论过去还是现在，合作社特有的自助、自治和自负责任这三项原则使得住房合作社能发挥特殊的作用，收到特别的效果。一百多年来，德国的合作社法为住房合作社的发展提供了有效的保护。2002年1月1日，德国颁布了修订后的社会住房法，其

中有专门一章是关于住房合作社的。

3. 挪威

挪威住房合作社于20世纪30~40年代建立，最初作为一个社团运作，后来迅速变成了政府机构实施住房政策的工具。挪威住房合作社拥有25万多所住房，大约占全国住房的15%。住房合作社的活动由住房合作社协会法和住房合作社法所规范。在市场经济条件下，挪威将把住房合作社的会员组织形式，发展成为一个独立的经济组织，使其具有较高的能力和良好的经济条件，不仅为会员和挪威人民建造和管理质量上乘的住房与良好的住房环境，而且为其提供更加全面的服务。

4. 土耳其

土耳其的第一个住房合作社于1935年在安卡拉成立。至2002年6月，全国已拥有4万家住房合作社，180万会员。这些住房合作社在土耳其住房供给中做出了突出的贡献。自20世纪80年代以来，面对城市数量与人口的快速增长而导致的城市形态极大的破坏和出现的严重的社会问题，土耳其政府颁布了大众住房法，特别是1984年大众住房基金的建立，为合作社提供了史无前例的资金援助。大众住房基金不为购买现房提供贷款，而为住房合作社实施合作建房提供长期贷款。仅1984~2000年3月，当局为住房合作社提供的贷款占住房发展基金投资的85%。住房合作社的数目也由200家猛增到800家。据统计，1935~2000年，住房合作社总共获得了225万套住房的建设许可，其中81.1%是1984年或1984年以后开始建设的。而1993年最高，达全国年建房总量的1/4。

5. 俄罗斯

俄罗斯住房合作社作为一种经济的产物早在“二战”后就出现了。时至今日，在俄罗斯仍发挥着重要作用。从20世纪50年代到80年代，参加住房合作社以获得住房是非常光荣的，而且很受欢迎。俄罗斯现存的大部分住房合作社都是这段时间成立的。当时的显著特征，就是政府对经济（住房也包括在内）强有力的、全方位的干预。住房合作社的会员付出低于住房实际价值的房款，取得住房使用权，并付维修和物业管理费。住房合作社拥有所有权，并进行管理、维修以及公用事业维护。

1990年代初，俄罗斯开始了住房改革，其中之一就是允许房屋私有化。根据新的法律，会员在付清了购房款后，就可得到他所居住的房屋的所有权。这时

的住房合作社失去了对房屋的所有权和分配权，但还进行维修和物业管理。2000年，俄罗斯知识基金会成立了“支持成立住房合作社”工作组，用来学习外国经验，起草策划新的合作社法。该国专家预测，住房合作社模式一定能在俄罗斯很好发展起来。

6. 爱沙尼亚

1995～2002年间，爱沙尼亚住房合作社发展非常迅速，数量逐年上升，几乎每年有1000个新的住房合作社成立。截至2002年1月6日，住房合作社已达6264个，45%的人口都住在住房合作社建造的房屋里。1996年，爱沙尼亚合作住房协会联盟成立。他们始终贯彻“服务于会员”的宗旨，为会员提供信息，保护会员利益，培养专业化的会员队伍，建立健全有力和广泛接受的制度。2002年，他们又制订了一系列的国际计划项目：“住房合作社中的能源节约”，“EKul 2006年住房发展计划”，拉脱维亚、立陶宛、芬兰、保加利亚研讨会及学术考察等。

住房合作社在发达国家和发展中国家都存在。根据国际合作联盟的定义，它是人们为了实现志愿，满足自己经济、社会、文化需要而自愿加入的、建立在民主原则之上的联盟组织。绝大多数国家与地区的住房合作社是为中低收入群体服务的，也不乏为全国或该地区所有居民服务的范例。据与会专家披露，美国有4.7万个合作社/住房协会，会员超过了1亿人；欧盟有13.2万个合作社/住房协会，会员达到了8350万人。

（二）分析

1. 大部分国家的住房合作社是一些联盟组织的成员

其联盟形式既有地区性的，也有全国性的。联盟组织对住房合作社的发展起着指导或领导作用。这种指导或领导作用有咨询性的、促进性的，同时，也向组织成员提供直接的或间接的服务，这种组织结构多为非政府组织形式，在促进住房合作事业的发展中做出了很大贡献。

各国住房合作社的类型也是多种多样的。

——出租型住房合作社。其特点是房屋的所有权归合作社所有，会员只有该房屋的使用权。如德国，住进这里的住房合作社会员，虽然只有使用权，但可世代居住。当出现住房短缺而造成房租上涨时，这里的租金可以不涨。也就是说，

会员可以自主决定租住时间，房东无权中止合同，会员的利益是受住房合作社所保证的。

——出售型住房合作社。其特点是住房合作社直接建设住房，然后出售给会员，产权为会员所有。如土耳其，该国的住房合作社一直以非政府组织的形式为社员提供住房。自1980年代开始，住房合作社对住房的贡献越来越大。在过去的20年中，大约有1/4的新住房是由住房合作社建造出售给会员的。他们的成功不仅起到了地方和中央政府在贷款、地价及基础设施配套方面给予的优惠措施，还在住房建设当中给予技术支持，为了长期持久地帮助中低收入家庭解决住房问题，政府还给予相应的补贴援助。

——管理型住房合作社。其特点是会员拥有房屋的所有权，而合作社实施维修和物业管理。如俄罗斯，由于该国进行大规模的住房私有化，使住房合作社的会员由拥有房屋的使用权转变为拥有房屋所有权，住房合作社这个合法实体在失去了对房屋的所有权和分配权以后，便转变职能，承担起维修和物业管理的责任。

——服务型住房合作社。其特点是以服务会员为宗旨，从服务中产生社会和经济效益。如爱沙尼亚，为会员提供相关服务公司的优惠价格服务、法律援助服务、培训专业人员、组织国内外学术交流以及会员购买个人电脑优惠等服务。2001年，爱沙尼亚被联合国住房组织评为“12个合作住房开展得最好的地区”。从发展趋势看，此种类型的住房合作社在推行住房私有化的国家很有发展空间。

——综合型住房合作社。其特点是集建设、出售、出租、管理于一身，为会员提供全方位的服务。如波兰，自“二战”以后，波兰的住房合作社投入到重建工作之中，为会员修建住房，开辟新居住区，并实施管理；作为会员，既可以购买也可以租赁这里的住房，并按有关规定缴纳管理费用。

2. 法律法规健全

在住房合作社发展较好的国家和地区，加强法律法规建设是成功的重要经验。

土耳其1969年颁布了住房合作社法（1988年重新修订），建立并规范了对住房合作社的管理。1981年颁布的第一部大众住房法，要求政府预算的5%用于大众住房建设。这对于住房合作社来说是一个不小的鼓励。1984年建立的大众住房基金和同年颁布的第二部大众住房法又大大促进了合作住房的发展。

波兰在经济转型中，政府对住房信贷的法案进行了重新修改，其中特别加了一段关于租住房屋的规定，即保证租住房屋的合作社会员和非会员享有国家租房补贴的同等权利。该法案还保证合作社继续拥有已经得到的土地，并且在购买新土地方面给予优惠。

挪威从 1946 年设国家住房贷款银行，支持住房合作社的发展。1960 年又颁布了住房合作协会法和住房合作社法。

德国的合作社法已有一百多年的历史，法中的基本结构对住房合作社的发展提供了有效的保护。2001 年 1 月 1 日颁布的修订后的社会住房法中有专门一章是关于住房合作社的。

捷克的合作社法从 1873 年开始，一直与奥地利保持一致。1991 年，关于合作社的法律归入了商法。1992 年，新的民法和商法出台，其中对住房合作社也做了特别规定。

加拿大 1997 年、葡萄牙 1998 年、法国 2001 年均颁布了合作社法律，其中有对住房合作社的专门条款。

3. 观点综述

（1）主流观点

通过联合国人居署、国际合作联盟、联合国欧洲经济委员会和土耳其国家住房部、住房协会联合会在土耳其首都安卡拉共同组织并主持的“合作对住房发展贡献”讨论会资料可以看出，各国对住房合作社的前景一致看好，并进一步建议以下几点。

第一，建立住房合作社联盟。适应人员流动的需要，会员走到哪里，就可以在哪里找到合适的住房合作社的住房。

第二，为老年人提供住房。只有提供一流的服务和良好的环境才能留住会员。

第三，完善社区生活。不仅使新老建筑保持一个合适的比例，使具有不同社会和文化背景的居民融合在一起，而且还要为会员提供合适的租期，以符合会员的要求。

第四，协调邻里关系，使会员对住房合作社有“家”的感觉。

第五，广泛交流，为会员交流提供新型工具，使会员实现股权转换更灵活、更容易。

第六，自治。通过会员的宣传，使住房合作社具有更大的影响力。

（2）不同观点

在如何发展住房合作社问题上，观点不尽相同。

第一，政府不要对住房合作社提供经济援助。这种观点认为：住房合作社是为其社员提供服务的自治组织，为了其成员的利益，他们的资源应充分流动起来。直接对合作社进行经济援助如提供补贴、政府拨款、税收减免、优惠贷款等做法，不是加强而是削弱了合作社的发展。

第二，减慢住房私有化的进程，提倡合作产权。这种观点认为：西欧国家经过长时间的发展，形成了多种形式的住房所有权。在转型国家，即由高度计划经济向市场经济转变的国家，出现了大规模的、迅速的住房私有化。如何应对这些新型私有住房是非常重要的，住房合作社应发挥对其管理、维护和翻新的作用。这就是减慢住房私有化的进程，允许住房的合作拥有权，鼓励帮助已经私有化了的房主重新组成住房合作社；停止住房合作社的私有化，拆分大型合作社，鼓励帮助合作社引进民主有效的管理、操作制度和方法。

第三，在经济转型国家，应组建新的租户合作社。这种观点认为：由合作社拥有住宅楼的所有权并为其成员提供长期的有保障的使用权，这种使用权可以转让给新的成员，也可以传给后代，并且会员支付的租金累计达到其所住房屋的价格，该住房就归该成员所有。

第四，组织有多元主体参与的合作社。这种观点认为：其参与者有拥有有限财富的人、各类志愿者、社团的员工、企业和对该合作社的目标有兴趣的非政府组织及有志于发展当地经济的合法社团。这种合作社适于贫民区的修复建设、破旧住宅楼的修复建设和团结被社会所忽略的人们。加拿大、葡萄牙、法国都曾颁布过有关这种合作社的法律。意大利 1991 年的法律规定，把被社会遗弃的人们团结到社会大家庭中来也是合作社的一项基本任务。因此，合作社必须包含至少 30% 的有特殊情况的人，才能得到官方的认可并有资格享受特殊的税收待遇。

第五，住房合作社应是企业。这种观点认为：合作社应是自治的、自立的、有创新能力的企业，并应在当今的市场经济中起重要作用。合作社是自治的，是因为它是由它的会员拥有和管理的，不需要公共支持；合作社是自立的，是因为它在特定范围内经营，无需资助；合作社是有创新能力的，是因为它的主要出资人直接参与决策过程。因此，合作社首先是一个有竞争力的企业。

五 几点建议

我国经历了28年的改革，市场经济体制已经建立，房地产市场已经形成。在这种基本国情之下，合作建房处于怎样的态势？还有没有存在的必要？如果需要，应赋予一种怎样的模式？

（一）1998年以后，我国城镇的合作建房日趋萎缩

①政策文件中缺乏可操作性条款。若干文件中，虽都提及合作建房，并将其归并为“经济适用住房的组成部分”。但由于缺乏可操作性条款，诸如性质、特点，与经济适用住房的关系，供应对象的确定等具体内容，政策缺陷使合作建房难以发展。

②房地产开发企业支持政策、利用政策、享受政策，推动了经济适用住房的发展。由解困而兴起的合作建房是不允许产生利润的。经济适用住房的优惠政策以及可以产生不超过3%利润的规定，使房地产开发商看到了发展空间。他们积极支持政策，开发建设经济适用住房，经济适用住房曾一度成为中低收入家庭解决住房问题的唯一供应渠道。

③城镇居民出于对政府的信任，对经济适用住房的认可度还是比较高的，期盼着通过实施经济适用住房政策，圆自己的住房梦，而不再过多地思考合作建房的模式。

（二）近两年，合作建房呼声再起

事隔8年，合作建房呼声四起。2006年，有专家借助于“房改研讨会”将创新合作建房制度，作为拓宽住房供应渠道，完善住房保障制度的重要内容提出；同年同月，温州市市场营销协会委托正元房地产开发公司竞买土地进行“个人集资合作建房”，在全国引起了很大的反响。据悉，北京、上海、杭州、深圳等城市的个人合作建房，也都处于策划之中。

剖析其主要原因：商品房价格上涨“过快”、单套住宅面积“过大”、经济适用住房价格“过高”、廉租住房保障面“过窄”。“四过”必然促使城镇中低收入家庭，寻找解决自身住房问题的办法，合作建房呼之欲出。

（三）继续倡导以住宅合作社的形式开展合作建房

与国际经验比较，我国以住宅合作社的形式开展集资合作建房的经验在于创造了解决“夹心阶层”住房问题。“夹心阶层”指城镇中买不起经济适用房，又不符合入住廉租房条件的弱势群体。但是，由于制度等方面的原因，存在的缺陷和问题还是比较突出的。因此，在新形势下发展合作建房要定性、定位、定规矩。

①建立合作建房新制度。住宅合作社属于住房保障制度的组成部分，应覆盖买不起经济适用住房又未被纳入廉租住房的城镇较低收入家庭。即将住宅合作社的对象确定为城镇中的“夹心阶层”。在享受经济适用住房优惠政策前提下，以个人申请，主管部门审核，全额集资，统一规划，以需定建，统一管理，不产生利润为宗旨。

②明确计划指标。在计划指标及规模标准上，应给予集资合作建房一定的比例，纳入年度计划总盘子；还应适当控制每套住房的建筑标准，原则上控制在90平方米以内为宜。

③加强法律法规建设。1992年颁发的《城镇住宅合作社管理暂行办法》（建房［1992］67号），已暂行15年，现在情况发生了很大的变化，应该起草新的办法，并在此基础上加快立法工作。

④各级政府成立住房保障部门，对经济适用住房、合作建房、廉租住房实施统一管理，建立覆盖全社会的住房档案和征信系统。

⑤发挥行业协会的作用。行业协会是政府与住宅合作社的联系纽带，结合政府职能转变，应充分发挥其作用。建议将中国合作住宅促进会更名为中国住房保障促进会，不仅可以严格按照章程办事，保证、监督、规范各项住房保障制度的贯彻落实，而且可以进一步完善住房保障制度的自我约束机制。

⑥坚持理论创新。应该说，我国的合作住宅经济理论至今是不完整、不系统的，亟需从理论方面予以深入地研究，进而完善我国城镇住房供应体系和住房保障制度。

以住宅合作社的形式发展合作建房是一项民心工程、德政工程，是贯彻科学发展观和构建和谐社会的具体体现。在实施住房货币分配中、在危旧房改造中、在加快城市建设中，将会对抑制房价，解决“夹心层”住房，调控房地产市场起到良好的作用。

抚顺“棚改”

谷俊青*

“棚改”即棚户区改造。2006年7月，天津财经大学房地产教育研究院派出调研组，对抚顺市棚户区改造问题进行了调查研究。

一 实施棚户区改造的历史背景

抚顺是一座煤城，20世纪以来为了开采煤矿，在矿区及城市周边地区陆续建成了大批简易工棚，逐渐形成了居住环境恶劣的矿工住宅，被称为棚户区。截止到2004年底，抚顺共有各类棚户区81片，房屋建筑面积318.03万平方米，居住9.56万户，31.82万人，占城市人口的22.4%。棚户区大都位于城市边缘，土地附加值低，市场化运作条件较差。这里房屋破损严重，住房拥挤不堪，私搭乱建现象严重，人均居住面积仅为3.6平方米，几乎没有道路、照明、自来水、排水、供暖等基础设施，甚至有的棚户区建在煤矸石山上，长年遭受有害气体的污染。棚户区的居民下岗职工多，10户家庭中只有1.34人就业；低保户多，占居民总数的47.65%，是城市中典型的弱势群体、困难户阶层。棚户区广大居民群众热切期盼改善居住条件，提高生活水平。抚顺市政府急人民所急，想人民所想，决心改造棚户区，为民造福。

* 作者单位：天津财经大学房地产教育研究院。

二　棚户区改造的实施状况

2005年3月，抚顺市政府把棚户区改造作为一号工程，拉开了“棚改”序幕，他们动员全市各方面力量，对以煤矿棚户区为重点的集中连片棚户区进行了大规模改造。当年就拆除棚户区房屋125.13万平方米，动迁居民3.71万户，开工建设安置用房188.48万平方米，其中一期60万平方米的安置房竣工，1万多户居民喜迁新居。到2006年6月底，拆除棚户区162万平方米。抚顺“棚改”的主要做法有以下几点。

（一）用科学发展观指导“棚改”

在计划经济时期，由于受“先生产后生活”等“左”的思想影响，矿区生态平衡受到严重破坏，改善职工生活难以提上日程。日积月累，地基下沉达两米多深，采煤形成的废料堆积如山，矿工生活非常困难。抚顺市政府决定“五十年旧账两年还”。他们把“棚改”作为贯彻中央振兴东北老工业基地、构建和谐社会的重要举措。他们提出树立科学发展观，坚持“五结合”的指导方针：一是“棚改”要与推进城市发展与经济转型相结合；二是要与土地资源整合相结合；三是要与促进就业和再就业相结合；四是要与增强城市功能、提高城市核心竞争能力相结合；五是要与完善城市基础设施、提高人民生活质量相结合。采取以政府为主导的运作模式，即市、区两级政府分级负责，市政府作为投资主体，负责筹措资金、制定政策、编制规划、指挥协调和培训人员；各区政府和抚顺矿业集团作为责任主体，承担拆迁组织、工程建设和回迁安置工作。2005年4月，市政府与棚户区改造各责任主体签订了责任状，要求各区党政一把手挂帅，调动一切积极因素，确保既定目标完成。各区政府集中抽调了大批人员，采取干部包片、党员包户的办法，层层落实包保责任，从而使各项工作高效运行。

（二）从维护群众利益出发，搞好拆迁

拆迁是“棚改”成功的首要环节，怎样确保大面积拆迁不会造成大量群众受损，维护社会稳定，其中最主要的是从群众利益出发，适应居民承受能力，制定合理宽松的拆迁政策，让群众得到实惠。抚顺拆迁的标准是拆迁私有房屋，按

原面积无偿分配新房，增加的面积按每平方米600元收款，对居住公产房屋的住户先按房改购房标准购房，然后再按私产标准返还，产权归己。还有一些具体的补救措施：一是对公助自建住房给予确认补偿，由单位出料，个人自建，而没有办理产权手续的房屋给予确认。这类房屋共600多户，都按标准给予了补偿；二是对解放前“双无”老旧住房给予确认补偿，如虎西棚户区有90多户20世纪30～40年代建造的既无房照又无地照的老房，经核实后给予确认；三是对住户唯一居住的有地照无房照的住房给予确认补偿；四是适当提高“双无房”残值的补偿标准；五是依据原始档案对多次交易而未办理产权手续的住房进行确权，然后按规定给予拆迁补偿。

由于制定了合情合理、惠及居民的拆迁政策，又逐户签订协议，做深入细致的动员工作，抚顺的拆迁安置群众满意度达到81%，被强迁的只有两户。

（三）加强施工监管，确保工程质量

本着特事特办的原则，抚顺市采取了一系列的重要措施，加强施工监管，确保工程建设质量。他们组织纪检、监察、城建等相关部门，制定了“三个到位”：即施工单位自检自查到位，监理单位旁站巡视到位，建设单位督促检查到位。坚持“三项制度：即巡查评比制度，情况通报制度，质量安全互检制度。从源头上把住建材入口关，对施工建设实行全面质量管理，严把工程验收关。三大材均由政府确定采购厂家，按规定渠道进货。定期对原材料、施工质量、工程进度进行监控，对施工过程全程跟踪。新建楼房一律采取整体浇筑，内墙保温，一户一阀，分户供热，室内墙面刷大白，安装简易灯具、卫生间坐便，阳台全封闭。强化工程建设招投标管理，根据“棚改”详细方案依法组织开发、设计、施工、监理等单位招标，还将主体工程以外的土石方、挡土墙、环境建设、燃气、供热、给排水等基础设施建设工程纳入投标范围。经过严格管理，落实各项规章制度，从而确保了工程质量，使居民住上了优质房。

（四）对于“棚改”新建小区实施物业管理

棚户居民迁入新建住宅小区后，为了使大家安居乐业，提升生活质量，市政府继续对新区实行统筹兼顾、综合治理，印发了《抚顺棚户区改造新建住宅小区管理办法》，采取社区居民委员会聘用下岗职工自治管理住宅小区的办法，以

减轻居民的经济负担。抚顺市还出台了《关于认真做好棚户区改造就业扶持工作的实施意见》，建立了援助棚户区人员就业的全方位责任体系，在新建小区积极发展保安、保绿、保洁、维修等社区服务业，利用“棚改”腾空土地发展劳动密集型产业，广开就业门路，全市有两万多名棚户区下岗失业人员实现了再就业。居民有了就业机会，收入了增加，可以有能力支付新区住宅扩大面积、水电、供热等费用。这样做的结果，不仅使困难群众住得起新楼，又扩大了物业管理规模，提升了管理水平。

三　棚户区改造的巨大成果

“棚改”改善了棚户区居民的住房条件，使人均住房面积达到了11.2平方米。小区配套设施基本齐全，道路、煤气、给排水、供热普及率、绿化率等指标都大幅度提高，还建设了医院、学校、广场等医疗、教育、休闲场所，提升了城市形象和功能。全市55片棚户区未改造前每年可产生生活污水417吨，7万根烟囱年排烟尘2376吨，“棚改”后居民冬季取暖集中供热，做饭用上了煤气，每年可减少燃煤11.13万吨，拔掉了3.7万根低矮烟囱，每年减少烟尘排放1252吨，减少二氧化硫排放1439吨，减少生活垃圾散排8.08万吨，使人居环境得到了极大改善。

“棚改”激活了抚顺建筑市场及相关产业，拉动了区域经济的增长。2005年“棚改”投资超过5亿元，其中有2亿元用于购买了当地生产的钢材、水泥、沙石等建筑材料，直接刺激和带动了这些行业的快速增长。抚顺市政府举全市之力强势推动“棚改”，密切了政府与市民的关系，营造出了令人欣喜的和谐气氛，使棚户居民看到了生活的希望，振奋了改革发展的精神和信心。

四　对棚户区继续改造的建议

经过近两年的努力，抚顺“棚改”已经取得了阶段性的成果，大面积集中连片的棚户区已经得到改造。但是分散在各处的零散棚户区还依然存在，共有156万平方米的任务还没有完成，需要继续统筹规划，逐步落实，以求“棚改”取得最后胜利。今后的“棚改”，总的建议是落实资金，盘活存量土地，深入挖

潜，运用市场机制，外引内联，调动各方面的积极因素，把“棚改”进行到底。

（一）要把落实资金作为“棚改”工作的重中之重

资金问题是抚顺今后“棚改”的关键，要继续增加有效投入，使“棚改”有一个稳定的资金来源。在这一点上，抚顺市政府已经积累了可贵的经验。主要是广开融资渠道，积极争取金融机构的短期贷款，继续争取开发银行软贷款，充分挖掘本市资金潜力，其中对住房公积金收益部分的使用是一笔有效资金。抚顺13年来共归集住房公积金19亿元，要拿出一定数量的住房公积金，贷给单位和职工用于“棚改”和购房。要加强对住房公积金的使用管理，充分发挥其资金效应。“棚改”是扶贫工程，民心工程，要宣传、引导和调动社会、企业和公益机构的力量，面向全社会争取各方面的资金投入，以确保“棚改”按计划逐年完成。

（二）最大限度地挖掘棚户区土地价值

土地永远是城市建设发展的稀缺和宝贵资源，土地的价值在于有计划、有规模地开发和利用。抚顺的许多土地虽然作为煤矿资源已枯竭，但作为城市建设用地，既是资源又是资产，价值依然很大。目前，在资源短缺的情况下，只能靠增强市场化意识，提高市场运作能力，充分挖掘土地开发的市场价值和预期潜力。抚顺大规模的棚户区改造不仅使破旧不堪的棚户区面貌一新，而且通过对腾空的600公顷土地的重新整合，补充了城市有限的土地收益，优化了城市功能。要正确处理实现土地近期收益与靠经济发展促进土地增值的关系，把土地作为招商引资的载体，不断拓展新的空间。经验告诉我们，土地是最宝贵的资源优势，不要端着金碗要饭吃。

（三）整合资源，变废为宝

抚顺历史上遗留下来一座露天煤矿，一座煤矸石山，这“一坑一山”都住有大量棚户区居民，处境危险，污染严重。但是，如果“棚改”问题得到解决，有可能化害为利，变废为宝。紧邻市区、交通便利的西露天煤矿，是亚洲最大的露天煤矿。如果彻底改善周边环境，加快绿化，建立观瞻西露天矿的观景台，是发展旅游业和服务业的一大景观。应抓紧治理，化害为利。抚顺的矸石山由西露

天煤矿开采剥离出来的页岩形成，从1928年开始就有人在矸石山上居住。经检测，山上的棚户区有毒有害气体严重超标，危及居民生命健康。但如果山上的棚户整体搬迁，异地建房，对矸石山进行科学改造，有可能变废为宝。

科学研究表明，煤矸石除具有一定的含煤量以外，还残留3000大卡的发热量，含有各种化学元素，经过提炼加工可以制作成多种新型材料，在工业尤其在化工生产领域，有非常广阔的发展前景。还可以选择煤矸石石灰粉制作新型墙体材料和其他建材。

这“一坑一山”的治理都需要先期投入，在地方政府资金短缺的情况下，可以放手进行市场化运作，吸引商家投资改造，使之变废为宝。

（四）把“棚改”和建设廉租住房结合起来

改造棚户区说到底是要解决城市最低收入群体的住房问题，这和中央制定的建立社会住房保障体系的政策是相一致的。胡锦涛主席指出：“要建立和完善对低收入者的救助制度，妥善解决城市特殊困难家庭在住房、子女入学、医疗等方面遇到的实际问题。”建设廉租住房是住房保障体系中的重要举措和制度。抚顺“棚改”应当借鉴各地经验把廉租住房搞起来。国务院在《城市廉租住房管理办法》中明确指出，可以按规定提取住房公积金增值收益部分，用于廉租房建设。政府也可以把“补砖头”变成“补人头”，向有条件申请廉租房的住户给予租金补贴；也可以由政府部门收购二手房，然后以维修费和管理费两项因素确定租金，出租给棚户区居民。

（五）落实各项优惠政策，为市场运作创造有利条件

抚顺改革开放以来，城市建设有一定的发展过程，现存棚户区是这些年城市改造剩下的“骨头”，改造起来难度很大，必须制定更加优惠的政策，创造更加有利的条件，才能广泛动员社会各方面的力量完成“棚改”任务。要继续落实省政府提出的各项行政事业收费减免政策，如配套费、价格调节基金、排水设施有偿使用等十项收费。应当使从事“棚改”的中外开发企业享受与政府运作时同样的优惠条件。对偏远地区的棚户区，政府应对道路、电力等配套设施先行投入，然后再吸引开发商参与改造。总之，要想尽一切办法，采取多项措施，动员全社会力量，为彻底完成“棚改”任务而努力奋斗。

区 域 篇

Region



2006年上海房地产形势分析报告

陈则明*

以房地产为重点之一的宏观调控持续了三年，2005年和2006年上海取得了一定的成效，主要表现为房地产投资、商品房价格、成交量等指标趋向稳定，但同时，产品结构矛盾、区域结构矛盾等仍是突出问题。2007年在继续调控的基础上，上海房地产市场将更理性地发展。

一 近年来上海房地产发展的背景

1. 全球资本过剩，世界各国房价上涨

近年来，全球GDP的增长率约5%，为30年来全球经济最好的一段时期。自纳斯达克股市泡沫破灭，全球出现了资本市场转向能源、金属期货、房地产等要素资源投资领域的局面。2000年以来全球范围内的低利率政策，促使“货币泡沫”增大，美国巨额贸易逆差带来了美元发行泛滥，日本经济复苏而采取了数量性货币政策。据国际货币基金组织推测，目前国际游资的规模大约在7万亿美元左右。美联储两年内17次加息，仍未有效抑制投资热潮。全球的房地产价格出现了普遍上涨，过去3年中，发达国家房地产总体增值约20万亿美元，而在1997～1999年间，仅增值10万亿美元。在发达国家中，2005年西班牙房地产价格升幅最大，比上年同期上涨17%。美国、法国和瑞典的房地产市场仍在继

* 作者单位：上海市社会科学院房地产业研究中心。

续升温。美国房地产平均价格比上年同期上涨 13%，半数以上州的房价都在以两位数增长，而加州和华盛顿特区的房价涨幅更是超过了 20%。

中国的房地产市场还面临人民币升值预期拉动房价的问题。理论上讲，一个国家的币值上升直接导致资产价格的上升，房地产作为不动产则无疑是受影响最大的。因为人民币升值意味着国内经济整体向好，人民币的升值将大大提高外资和内资对房地产的需求。这些资金在流入房地产市场后，以资产形式保有便可享受人民币升值所带来的资产升值的收益。人民币的升值尤其对中高档房的影响非常积极，中高档房产的价格上涨也会从侧面拉动整体房价的上涨。上海作为中国经济最发达的城市之一，是外资关注的热土地。

2. 上海的经济社会基础良好，市民置业意识强烈

上海按照 2020 年总人口 2000 万左右规模控制。中心城区将控制在 800 万人以内，贯彻“双增双减”方针，推进人口疏解、功能提升、环境改善和景观优化；继续加快浦东的功能开发；郊区实施“三个集中”，依托大交通和大产业支撑，充分发挥郊区城镇在人口集中、产业集聚、土地集约利用中的重要作用，集中力量建设新城，规划形成若干个城市功能完善、产业结构合理、2010 年人口规模在 30 万以上的新城；结合市级工业园区和高速公路节点、轨道交通站点，充分利用各城镇的历史基础和发展优势，加快推进试点城镇建设，稳步发展中心镇和一般镇，形成一批相对独立、各具特色的小城镇。

上海是国内经济最发达的城市之一，经济总量连续保持 10% 的增长。“十五”期间，上海的基础设施投资总额高达 3272 亿元，并以年均 14.75% 的速度增长。仅用于市政、公共设施的投资总额就达 1870 亿元，用于园林绿化的总投资也达到 129 亿元。目前上海的绿化覆盖率 37%，在全国达到较高水平。上海人口密度全国第一，但市政建设人均水平相当高。2005 年末，上海城市人均道路面积 15.4 平方米，人均公共绿地面积 11.01 平方米，处于全国前列。

目前上海已开通的轨道交通线有 5 条，营运长度 147.78 公里，年客运量 6 亿人次。2006 ~ 2010 年，上海将新建 10 条轨道交通线，新建 389 公里，总运营里程达 510 公里。

上海人口总量大，增长速度快，外来人口多。目前上海常住人口 1778 万人，近年来年均增长 1.62%。外来人口 438 万，并且有进一步增加的趋势。2005 年上海城镇居民的人均可支配收入达 18645 元，在全国列三甲之内，消费能力相当强。

上海目前正从工商业中心城市转变为经济中心城市，以服务型经济为主。上海将建设成为现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易和航运中心。上海的经济水平和发展前景都相当好，优秀的城市建设水平、较高的人均收入都是房地产发展的基础。一直以来，上海居民的置业意识非常强，目前居民的人均居住面积在国内处于较领先水平，但居民对改善型住房需求还是很大。

3. 上海较早出台了多项调控措施

上海房价在全国较早上涨，调控也较早开始。早在2003年上海就取消了购房退税、蓝印户口等优惠措施。2004年开始了一系列的调控，如3月24日制订商品房销售合同网上备案和登记办法，4月26日规定了“期房限转”；6月7日公布了《上海市土地储备办法》。2005年1月18日明确了“三个为主”的调控原则；2月18日“网上二手房”开始试运转；3月3日下发了《关于加强商品房销售监管的通知》，严打虚拟销售、加价销售、炒卖期房和拒售房屋等现象；3月6日公布了《关于当前加强房地产市场调控 促进房地产市场持续健康发展的若干意见》；3月7日下发了《关于进一步加强房屋拆迁管理工作的通知》，适当控制刚性需求；3月7日，征收“一年内转让房产征收营业税及附加”；3月17日，银行出台有关政策，严控房贷的风险；3月28日，《关于进一步加强个人住房贷款管理的指引》；4月5日“转按揭”叫停。这些调控都在“国八条”之前。

2005年5月之后，各地政府以细化中央的普通住房标准、个人住房交易税费为主开展工作，地方性政策出台较少。针对房地产交易过程中的不规范现象出台的调控措施在2005年下半年取得了良好的效果。2006年上半年，全国各城市依然高涨，中央连续出台了多项政策，从2005年5月起发布的房地产调控相关文件有20多个。上海以贯彻落实中央调控为主。目前，除上海地税局发布的《关于本市贯彻〈国家税务总局关于个人住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知〉的操作意见》和《城镇廉租房工作规范化管理实施办法》以外，没有更多的地方细则。

二 2006年房地产发展基本情况

1. 房地产开发投资增幅放缓，占固定资产投资比重下降到1/3，占GDP比重下降到历史最低点

2006年1～11月，房地产开发投资1204.75亿元，保持继续增长，同比增长

5.60%，增幅同比回落5.7个百分点，“十五”期间增幅逐年扩大的趋势已经得到了缓解。“十五”期间是上海房地产开发投资的高峰期，上海房地产开发投资逐年增长，前4年增速逐年加快（如图1）。自2005年4月中央宏观调控转向以房地产为重点后，投资增幅出现比较大幅度的回落，从2004年的最高点30.38%回落到2005年的6.07%，2006年继续回落。

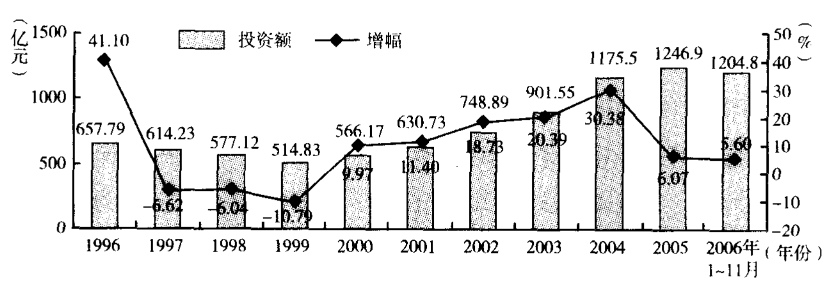


图1　上海房地产投资额及增长率

2006年1~11月，房地产开发投资占全社会固定资产投资规模的33.1%，比重同比下降2.1个百分点。“十五”期间上海房地产开发投资高达4703.18亿元，占全社会固定资产的比重高出“九五”期间5个百分点。2004年为历史最高，为38.1%，随后逐渐回落。近10年来，这一比重的平均值约为1/3。2006年1~11月，已经下降到1/3以下（如图2）。

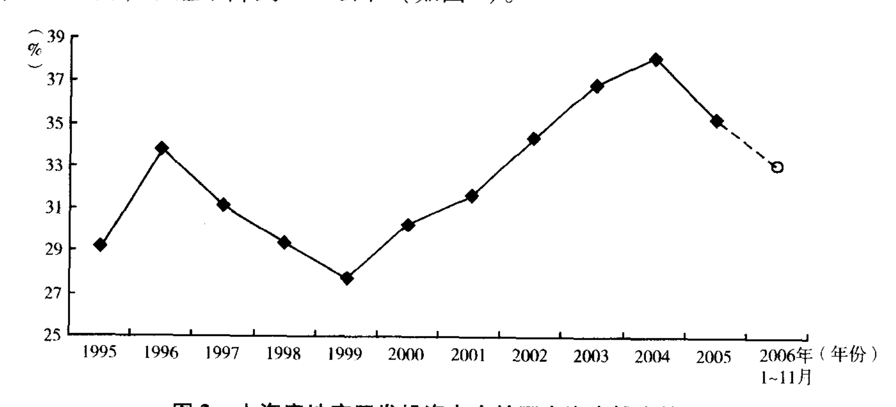


图2　上海房地产开发投资占全社固定资产投资的比重

2006年1~11月，房地产开发投资与GDP的比值下降到历史最低点，约10.8%。“十五”期间，这一比值逐年上升，到2004年达到最高，为15.78%，

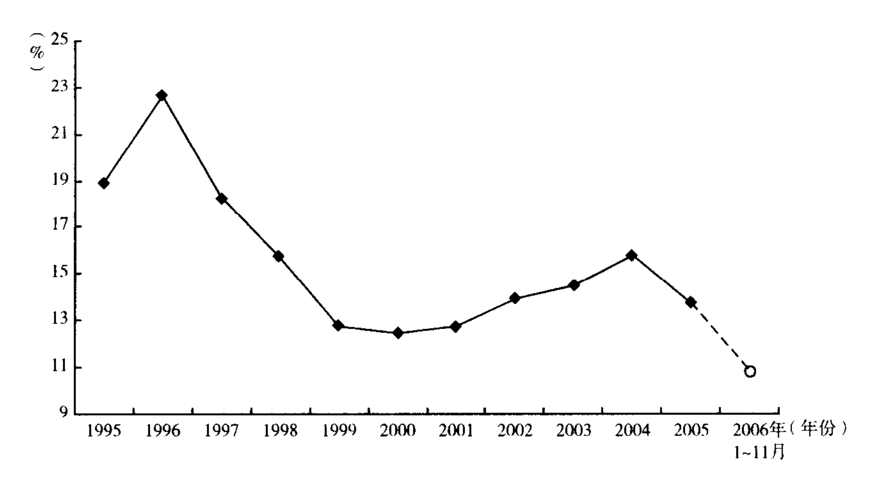


图3　上海房地产开发投资占GDP的比值

近两年连续下降。房地产开发投资占用全社会的资源在减少。

从投资结构来看，2006年1~11月，商品住宅投资783.05亿元，下降3.6%，非住宅投资421.7亿元，增长28.4%。商品住宅投资占总投资的比重"九五"期间为59.4%，"十五"期间上升到74.5%，2006年1~11月回落到65%；"十五"期间商业用房累计投资374.6元，比"九五"时期增长29.2%；"十五"期间办公用房累计投资311.8亿元，比"九五"时期减少43.5%。"十五"期间在商品住宅投资中，别墅、高档公寓投资年增长40.8%；普通商品住宅年增长13.6%。

2. 土地供应总量积累相当大，郊区比例上升，地价持续上涨

2006年9月15日开始，上海土地出让方面已经有3个公告，预计12月份还有第4个公告，都集中在第四季度，目前2006年的土地出让绝大部分还没有完成。2006年，上海在走过了前一阵土地供应的紧缩后，一改地根紧缩的情况，在年底前进入了一个密集推地、有量可放的供应状态。在1号公告之前，上海曾有一年半时间的土地出让真空期，现在短期内接连放量。2006年上海除配套商品房以外的商品住宅开发用地的出让规模比以往增加了不少，但郊区土地较多。

土地出让对房地产市场的影响是一个长期过程。"十五"期间，上海土地出让32351万平方米，可建各类房屋35215万平方米。其中住宅用地13030万平方米，占40.3%，可建16121万平方米；商服用地1374万平方米，占4.3%，可建1921万平方米；综合用地2142万平方米，占6.6%，可建3525万平方米；工业

用地12309万平方米，占38%；其他用地3496万平方米，占10.8%，可建1515万平方米（见表1）。

表1　2001～2005年上海土地出让情况

单位：万平方米

	2001年		2002年		2003年	
	土地面积	可建面积	土地面积	可建面积	土地面积	可建面积
全部	5228	5888	6730	5978	6986	6991
住宅	2977	3729	2449	3393	2795	3149
商服	98	203	262	277	349	414
综合	401	674	265	497	376	752
工业	1467	1127	1831	1717	2791	2562
其他	286	145	1924	93	675	115
	2004年		2005年		总　计	
	土地面积	可建面积	土地面积	可建面积	土地面积	可建面积
全部	7136	8052	6361	7295	32351	35215
住宅	2463	2888	2327	2673	13030	16122
商服	331	490	354	499	1374	1921
综合	627	982	448	629	2142	3525
工业	3481	3578	2866	3132	12309	12123
其他	233	114	365	362	3496	1515

同时，近3年来郊区土地供应量相当大。今后几年，远郊区的商品房供应压力会越发显现。2003～2005年市中心区出让土地面积1199万平方米，占5.9%；浦东区1801万平方米，占8.8%；近郊区5418万平方米，占26.6%；远郊区11222万平方米，占55%，其中住宅用地3552万平方米，占全市46.7%；崇明县748万平方米，占3.7%。

从土地购置情况来看，“十五”期间平均每平方米单价增长了1.38倍，年均上涨24.2%（见表2）。2006年的土地出让价格可能还会上涨，目前一些中标的价格出现了比标底高1倍的情况。

表2　2001～2005年上海房地产开发企业购置土地情况

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
土地购置面积(万平方米)	739	1010.3	1469.1	1038.8	754.3
土地购置费用(亿元)	70.1	139.9	173.3	172.1	170.4
平均土地单价(元/平方米)	948.3	1384.7	1179.6	1657.1	2258.6

3. 供给与需求同时受抑

“十五”期间，上海房地产业作为支柱产业之一保持快速发展，投资、供应、销售等指标均创出历史最高水平。2003 年起，每年商品房的新开工面积都超过 3000 万平方米，2005 年在建施工面积超亿平方米。同时，上海也拥有巨大的需求市场，2004 年和 2005 年需求量都超过了竣工面积，如果考虑到一部分新建商品房直接进入出租市场，需要已经远大于供给，空置量在 2004 年达到历史最低的 359.4 万平方米。

2005 年以来，房地产供给受调控影响开始有所减少，需求有较大压缩。供给主要看新开工面积，竣工房屋基本已经实现预售。虽然 2006 年 11 月商品房施工面积保持亿平方米以上，但 1～11 月商品房新开工面积为 2241.61 万平方米，比上年同期下降 10.1%，其中商品住宅 1631.15 万平方米，下降 17.6%。1～11 月商品房竣工面积为 2510.52 万平方米，比上年同期增长 7.7%，其中商品住宅竣工面积 2090.54 万平方米，增长 3%。1～11 月，本市商品房销售面积 2693.92 万平方米，比上年同期下降 0.5%，其中住宅 2402.98 万平方米，下降 3.1%，见表 3。考虑到上年 4 季度由于世博会相关动迁，配套商品房大量上市，2006 年没有这个因素，全年销售量可能会大幅低于上年。

表 3　2001～2006 年 11 月上海商品房供求情况

单位：万平方米

年　　份	2001	2002	2003	2004	2005	2006 年 1～11 月
商品房施工面积	5986.2	6857.0	8267.5	9481.6	10462.4	10299.10
住宅	4842.3	5727.2	6782.1	7631.3	8091.9	7513.09
商品房新开工面积	2426.8	2612.7	3134.5	3196.2	3055.5	2241.61
住宅	2161.0	2310.0	2613.2	2668.9	2485.8	1631.15
商品房竣工面积	1791.4	1984.7	2491.8	3443.0	3095.7	2510.52
住宅	1524.2	1708.1	2140.0	3076.2	2739.9	2090.54
商品房销售面积	1796.6	1971.5	2376.4	3488.8	3158.9	2693.92
住宅	1681.5	1846.4	2224.5	3233.7	2845.7	2402.98
商品房空置面积	—	677.4	522.3	359.4	535.5	700.6(10 月)
住宅	—	347.6	257.9	126.5	248.3	357.2(10 月)
存量房交易面积	1422.4	1790.5	2306.3	2726.7	1971.6	—

值得注意的是，2003 年和 2004 年，上海房地产市场中投资需求非常大。尤其是 2004 年的销售量中，有 40% 在当年进行了转让。自期房限转后，当年进行转让的比例几乎消失。调控后二手房交易急剧下降，2005 年为 1971.5 万平方米，降幅为 27.7%，远大于新建商品房的降幅。2006 年 1～9 月，为 1359.24 万平方米，预计全年比上年的成交量更低。

4. 房地产价格止跌回升

“十五”期间，上海商品房平均销售价格逐年上涨，从 2000 年的每平方米 3565 元上涨至 2005 年的每平方米 6842 元（表 4），平均上涨 14%，远高于“九五”期间 7.8% 的平均增长水平。商品住房平均销售价格到 2005 年为 6698 元，平均每年上涨 15%，高出“九五”期间 7.8% 个百分点。2006 年 1～11 月，上海商品房平均销售价格为每平方米 7198 元，比上年同期上涨 1.8%，其中商品住宅每平方米 6932 元，上涨 1.1%。在 2006 年上半年，上海出现了商品房价格同比下降的情况，商品住宅平均价格 1～3 月同比下跌 2.1%，1～6 月同比下跌 1.4%，是中国少数几个房价下跌的城市之一。

表 4　2001～2006 年 11 月上海商品房平均价格情况

单位：元/平方米

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年 1～11 月
房地产销售平均价格	3866	4134	5118	6489	6842	7198
商品住宅平均价格	3659	4007	4989	6385	6698	6932
商业用房平均价格	6156	4968	6461	6982	7101	—
办公用房平均价格	9500	8345	9710	10693	11867	—
其他用房平均价格	3256	3489	4240	4836	4982	—

但考虑到销售结构受配套房上市和郊区扩散的影响，销售平均价格难以反映同类房价的涨跌。统计局的平均房价并不能完全说明房价涨跌，房价的涨跌要看房价指数。从中房上海价格指数看（见图 4），上海的房价从上年 7 月份开始下降，一直到 2006 年春节。春节过后，房价又开始上涨。也就是说，“国八条”之后，调控使上海房价下降只持续了 8 个月。从中房上海综合指数来看，2005 年 7 月后连续 8 个月共下跌了 184 点，约 13%。但 2006 年 3 月以来的 8 个月又出现了回升。从统计局的住房销售环比指数来看，2005 年 7 月开始连续 8 个月共下跌 8.7%，之后也出现了回升。

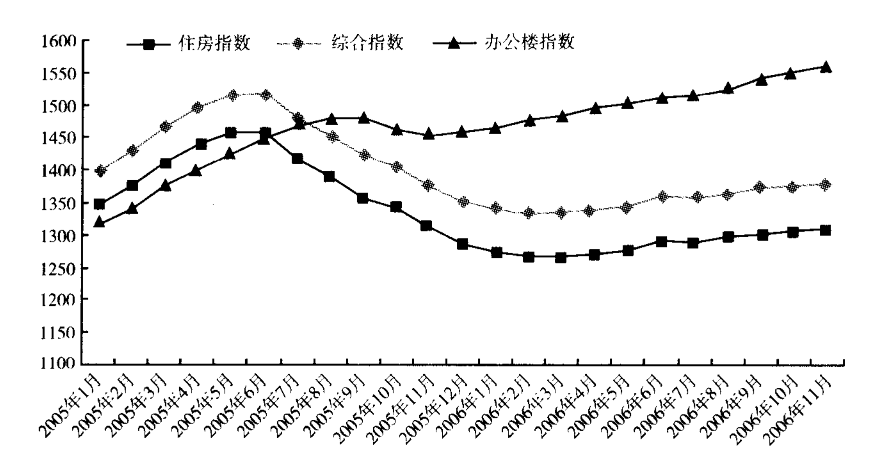


图 4　中房上海价格指数

从房协指数可以看出上海不同区域的住宅价格变化（见图 5）。各环线间的指数在春节后呈现了不同的走势，离开市中心越远，价格越跌；离开市中心越近，价格越涨。近 3 个月以来，各环间指数逐步和全市的指数趋近，说明区域影响在近 3 个月出现缓和。

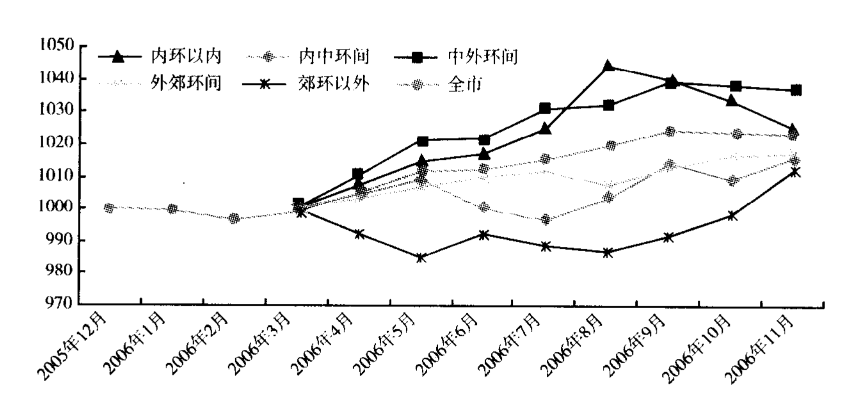


图 5　房协新建商品住宅价格指数

5. 房地产开发贷款快速增长，个人住房贷款再跌，不良率略有上升

2006 年 9 月末，中资银行人民币商业性房地产贷款余额 4601.3 亿元，同比增长 6.38%。其中，房地产开发贷款余额 1820.63 亿元，同比增长 32.07%，比年初增加了 375.95 亿元。新增住房开发贷款主要支持动拆迁配套商品房建设，

1~3 季度住房开发贷款分别增加了 90.26 亿元、22.97 亿元和 -21.89 亿元，动拆迁配套商品房开发贷款分别增加了 4.34 亿元、-0.65 亿元和 24.45 亿元，两者走势呈现反差。

自 2005 年 7 月至 2006 年 4 月个人住房贷款连续 10 个月负增长，5 月份出现 4 个月的小幅反弹，9 月份再次出现负增长。9 月个人住房贷款余额为 2479.46 亿元，比上年末减少了 64.16 亿元。个人公积金贷款快速增长，9 月末个人住房公积金贷款余额为 388.75 亿元，比上年末增加了 54 亿元，同比多增了 71.9 亿元。

9 月末，房地产贷款不良率为 1.06%，比上年末的 1.04% 略有上升。其中，个人住房贷款不良率为 0.83%，比上年末上升了 0.32%。

三　2006 年上海房地产特征

1. 找到供求的平衡点，房价稳定

2004 年期房限转后，已经不可能有单纯的投机性购房，真正的投机者一般会关注政策风险，及早抛售。上海的住房需求有很大一部分是改善型需求，近年来上海的二手房非常活跃，接近成交量的一半。也就是说，新建商品住房的需求者很多是把旧房卖掉，再买新房。这种需求者实际是“可卖可不卖”，“可买可不买”的住房改善型。心理预期对这种需求的影响很大，一旦“可买可不买”的心态出现，会有连锁反应。而全国其他城市二手房基本没有达到成交量的一半，也就是说，还是以结婚等刚性需求为主，心理预期的影响不大。

上海的房价稳定，主要的原因是找到了供求的平衡点，而不是税收等因素。上海的合同网上备案已经比较规范和稳定，网上可售住房面积大于 1000 万平方米时，房价就下降；网上可售住房面积小于 1000 万平方米时，房价就上涨。多个研究机构预测上海全年的需求量为 2400 万~2500 万平方米，那么上海全年的供给量可控制在 2600 万平方米。有了供求平衡点这个最重要的指标，上海政府有关部门得以在控制供给上下足了功夫，如，控制上市供应总量和节奏，合理计划每个项目的开工日期、施工进度、竣工日期等；加强预售管理，批准预售要申请上市计划，财力雄厚的企业均匀上市，未交配套费，严禁上市；适度控制土地供应量；适度控制刚性需求，即动迁规模等。

2. 观望氛围浓厚，潜在需求旺盛

"金九银十"是房地产销售的传统旺季，但2006年的9月和10月比上年成交量都有所减少，而11月的成交量反而超过10月，说明消费者近期还是对房地产市场持观望态度，没有选择销售旺季购买。随着中央经济工作会议提出2007年继续调控房地产，消费者也会继续持币观望，滞后消费。

宏观调控后上海商品房基本是稳中有降。一些楼盘采用一些打折优惠、附加装修、送物业管理、分期付款、降低首付等促销手段，但房价下降的空间不大。目前上市的项目基本上是通过招拍挂方式获得的土地，地价成本尤其是动迁成本比较高，建材成本、水电煤等各种配套费、绿化、车库、节能等标准都有所提高，开发商获得2004年之前的回报率可能性很小，开发商的报价很难短期内降低。

当前调控政策中对房地产开发商有较大影响的是土地严控和招投标、新开工70%、90平方米两个措施，2007年土地供应是否继续偏紧，同时"7090"如何影响房地产市场还不明朗。开发商对这两个措施也会继续观望。

3. 二手房萎缩，改善型需求滞后

二手房交易的比例是房地产市场发达的重要指标，美国的房地产交易中二手房与新房的比例为8:2。上海存量房交易从"九五"期间的0.35:1提高到"十五"期间的0.8:1，是全国市场化成熟度最高的。调控对市场影响最大的是二手房市场。2005年以来新建商品房市场并没有大的萎缩，但上海的二手房成交量目前只有高峰时期的1/3。二手房交易有相当一部分是短期炒作，但真实的改善性需求也受调控影响。目前超过普通住房面积标准和不满5年的二手房如果交易，所缴纳的税费约在10%左右，基本上被排除出市场供给。

4. 区域结构不平衡

2005年以来，外环以外的施工面积、竣工面积、新开面积约占全市的一半。2006年1~11月，从竣工商品房住宅的区域分布看，中环线以内区域比重还不到全部的1/4（24.6%），外环线以外区域则占到一半以上，达到53.9%。从土地出让情况看，在今后几年中，郊区的供应量比例还将大幅上升。有效需求能否跟上供给的快速增长，是令人担忧的问题。

5. 产品结构问题短期内难以解决

调整住房结构，大力发展中小户型是本轮调控的重点之一。上海近年来供求结构上存在中小户型中低价位住房供应不足，而部分地区的大户型高价位住房供

过于求，但是结构的调整需要一个住房建设周期才能见效。从土地供应看，2004年本市住宅供地2454公顷，其中配套商品房（均为小户型）供地1240公顷，占50.5%。2006年住宅供地1445公顷，都是“两个1000万”小户型的供地。2006年9月上海土地出让1号公告发布，推出住宅用地152.01公顷（其中包括26.41公顷商住两用），都是按90平方米以下占70%供给的。

可以说，上海从2004年起就通过土地供应来调整供应结构，近几年上海住房供应结构正在逐步改善。但是，目前的在建项目，在售项目还主要是以存量土地为主。2006年实行90平方米以下占70%调控政策的项目，将在2008年上市，可见供应结构趋向合理还需要一段时间。

6. 房地产开发建设资金来源充足，资源有向大开发商集中的趋势

“十五”期间，由于销售形势良好，且多为期房销售，定金和预付款的比重上升较快，由“九五”期间占24.8%提高到42.6%。但是，“十五”期间，房地产开发项目共到位资金6824.64亿元，是“九五”期间的1.9倍。资金到位率（房地产开发项目到位资金/同期房地产投资总额）为145.1%，“九五”期间提高25.6%个百分点，高于全国15.4个百分点。开发商融资的能力实际是增强了。

目前销售形势不甚乐观的情况下，并没有开发商资金链出现问题。中小企业即使出现了资金困难，也有多种融资渠道，许多有实力的外资和国有企业、大型民营企业处于缺地缺项目的状态。比如，2006年1~9月，21.16亿美元外资进入上海房地产业，比上年同期增长了1.4倍，增幅远高于第三产业平均增长率。这些外资基本上不是以参与土地竞标方式进入房地产市场，而是通过二级市场获得项目。资金和土地进一步向大开发商、有实力的开发商集中，就进一步加强了开发商抗跌的能力，同时，进一步加强了开发商捂盘囤地的能力。

四　2007年上海房地产走势判断

1. 住宅建设规划勾勒出2007年后的基本态势

2006年9月30日，上海公布了《上海市住房建设规划（2006~2010）》，指出“十一五”期间，上海经济社会和城市建设将保持持续较快发展，住房建设面临着新的形势和要求。“四个中心”、“四个率先”和国际化大都市的建设，将为住房建设提供良好的发展环境；世博会的筹办和社会主义新郊区新农村建设，

将为住房建设带来新一轮的发展动力。预计“十一五”期间，全市新建住房的需求量约1.2亿平方米。

“十一五”期间，预计新开工住宅约1亿平方米。结构上贯彻“三个为主”的原则（以居住为主，以市民消费为主，以普通商品房为主），重点扩大满足市民自住需求的普通商品住房的建设规模。套型建筑面积在90平方米以下的商品住房占全市新审批新开工商品住房总面积的70%以上。其中配套商品房新开工2006、2007年均为200万平方米左右。“十一五”期间，预计竣工新建住房约1.2亿平方米。其中2006年约2700万平方米，2007年约2600万平方米。

2006、2007年分别安排1500公顷的住宅用地供应；继续停止别墅类房地产开发项目土地供应，严格限制低密度、大套型住房土地供应，优先保证中低价位、中小套型普通商品住宅；住宅建设质量按照“高起点规划、高水平设计、高质量施工、高标准管理”；优秀“四高”小区的创建率不低于40%；新增居住区绿地约2900公顷。

2. 价格下降的空间有限

土地是供给的源头。从2006年土地出让1号公告和2号公告的结果来看，除个别地块外，大部分都成交。其中，远郊区大多以底价成交，而一些近郊和市区次中心地块竞拍价大大高出底价，有的比1年前的价格高出20%以上。地价高低可以反映开发商对房地产价格的预期。从地价猛涨的信号中，可以看出2007年开发商的报价可能会有所上涨。

内环线以内房价下跌的可能性非常小。一是可供土地较少，新的供地只能来自动拆迁地块，而这类土地的地价和拆迁成本居高不下；同时2006年上海的动拆迁面积急剧减少，全年可能在300万平方米以内。二是限制新开工项目的户型面积后，市中心大面积住宅可能会成为稀缺产品，和别墅一样可能价格会上涨。三是市中心高档物业需求旺盛。四是“双增双减”的方针疏散市中心人口密度，减低容积率，环境、功能和景观将进一步改善。

内外环线之间是当前住宅供应的主要区域，相关配套生活环境比较成熟，可供应土地面积也逐渐减少，短期内大幅度上升的可能性不大。随着轨道交通的畅通和配套设施的成熟，消费者必然会把这一区域作为重点选择。

外环以外区域是当前受调控影响比较大的地区。这里相关配套还不完善，交通、就业、就医、就学等方面都很难吸引消费者。目前上海建设的中低价位房和配套房“两个1000万”项目基本都在这一区域。然而从上海房协指数来看，外

环以外的房价也在近3个月中走出了低谷。

目前调控政策中，土地严控、中小户型为主、所得税预征等对开发商的作用还未显现出来，而提高利率、税率、增加税种，都会通过市场的传导机制，转嫁到消费者身上，所以短期内价格难以降低。

3. 非住宅类房地产可能会有较大发展

办公用房发展遇到良好机会。“十一五”时期，上海加快现代服务业的发展，并加强和发展12个现代服务业集聚区，这将给办公用房带来很大的发展机遇。2005年上海办公用房有4338万平方米，仅占全市房屋的6.75%，占非居住用房的16.5%。2005年上海办公用房比2000年增加了69.25%，远低于商业用房172%的增长速度，也低于工业厂房100%的增长速度。初步测算，2010年全市办公用房总量需要约7500万平方米，比2005年增加了3150万平方米，而2005年上海办公用房施工面积才630万平方米，远远不能满足需要。

商业用房可能接近饱和，但分布不均衡。2005年上海商场店铺面积达到3241万平方米，常住人口人均2.05平方米。目前主要商业街区商业用房平均租金354元/平方米/月，近年来年增长率为19.6%，但单位面积的产出年增长率仅为0.65%，上升的空间较少。但市中心商铺在售量约7万平方米，一铺难求的局面仍将持续。

宏观调控对整个房地产而言，住宅和商业用房的冲击最大，工业用房和别墅次之，而甲级办公楼和酒店公寓影响最小。近年来甲级办公楼售价保持10%的上升幅度，租金以每年20%的速度上涨，同时空置率保持在5%的合理水平。高品质办公楼将成为上海市场需求的热点。

4. 少数中小企业资金有问题，但出现烂尾楼的可能性不大

大多数开发商在资金方面不会出现问题。前一轮的房地产发展使开发商资金都得到了充实，近年来能够拿到土地的开发商都是资本雄厚的大型企业。但是如果楼市持续低迷，有一些中小企业，尤其是有在建、在售楼盘的企业，因为资金回笼变慢，各项成本上升，资本压力就增加。上海房地产开发协会的抽样调查显示，29.0%的开发企业资金方面有困难，其中注册资金不足1亿元的中小企业占84.6%。但“资金链出现问题，在建项目有可能停工”的只有1.9%。大部分资金有问题的企业集中在“正在开发项目，但资金不足，银行贷款有困难”，占24.4%。上海目前取得项目（土地）的企业占73.4%，并且还有大量的外资、民间资本，资金有困难的企业项目完全可以通过兼并、入股、借债等方式融资，

出现烂尾楼的可能性不大。

5. 限外政策对内环线高档项目有一定影响

外资项目以内环线以内为主，2006年非住宅项目比例超过40%。项目的区域分布为内环线以内、内中环线间、中外环线间、外郊环线间和郊环线以外的比例依次为57.6%、16%、10.4%、11.2和4.8%。从项目类型看，住宅、别墅、办公楼、商业用房和酒店分别占49.6%、8.8%、24.8%、11.2%和5.6%。外资房地产一半以上项目采用非全面销售方式，有46.4%的项目选择出售，36%的项目采取部分出售、部分出租，17.6%的项目则是全部出租。外资房地产开发企业出于长期经营考虑，多从事经营性的高档非住宅项目。

2006年1~9月，外资投入房地产的金额虽然有所上升，但主要是上半年171号文件出台之前。限外的政策出台后，外资虽然对上海的房地产发展前景持乐观态度，但对政策不确定风险的担忧增加。近期的外资进入房地产的数量较少，预计一段时期内，内环线高档项目的供给会有所减少。

6. 住房保障可能会成为政府的工作重点

目前的住房价格对于居民收入来说是比较高的，但是对于上海和全国的经济水平以及发展前景来说是合理的，控制房价的空间不大。公布成本、个人集资建房等行为排除市场机制的作用，只会使资源的分配更加不合理。政府要解决房地产引起的社会问题，最重要的就是完善社会保障体系。

上海早在1998年开始，逐渐取消了经济适用房，只有动迁配套房和少量的实物配租廉租房。从中国各地方政府住房保障实践来看，也逐渐倾向于上海的做法，逐年减少经济适用房，侧重动迁配套房和货币配租的廉租房。在目前新建住房中只占6%，并且性质接近于微利商品房。

上海的廉租住房制度相对完善，截至2006年底，全市享受廉租政策的家庭有2.1万户，但是覆盖面约为0.3%。另外公有住房低租金政策、旧公房成套化改造、旧小区平改坡综合改造、购房贴息政策、住房公积金制度也给中低收入者提供了一定程度的住房补助。

《住房建设规划》中提出2010年扩大廉租住房政策的城镇居民到10万户。这对于财政支出来说，将是一笔不小的负担，实践上会有不小的难度。政府完全可以扩大“两个1000万”，建立政府为发起方、社会资金参与的实物形式的廉租房和廉价房政策，通过税收和金融创新，全方位解决住房保障问题。

广州2006年房地产市场分析及2007年展望

廖俊平　孟令斌　谭明俊*

一　2006年广州房地产市场运行特征分析

经历了2005～2006年的房地产宏观调控，广州的房地产市场仍然可以用"平稳"二字来描述。这种平稳不仅体现在市场走势没有出现剧烈的大起大落上，更体现在广州市民和房地产开发商平和的心态上。这种平和的心态或许正是由于其经历过1992年以来房地产市场的大起大落，因此即使市场价格有所波动，也不会引发公众心理的强烈反应；这种平和的心态也正是近年来广州的房地产市场相对来说波动较小的主要原因，使得广州市民少有追涨杀跌的不理性行为。

2006年，广州房地产市场总体运行平稳，交易行为理性而活跃，各类房屋价格在一定幅度内稳定向上。房地产投资继续保持理性增长，并且在投资方向、资金来源上更加多元化。

在土地一级市场，政府继续加大土地供应的力度。2006年5月，国家针对房地产市场的新一轮调控政策出台后，为了在下半年的土地出让中贯彻执行"在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价"的土地出让政策，更好地发挥土地的调节作用，广州在土地出让的具体形式上进行了一系列的探索。与此

* 作者单位：中山大学岭南学院房地产研究中心，本中心的陈海宇、杨治泉对本文亦有贡献。

同时，政府继续加大处理闲置土地的力度，大量闲置土地被政府依法收回，重新进入土地一级市场。

新建商品房供应量与2005年同期相比有一定程度的下降，但新建商品房的交易登记量持续增长，市场需求旺盛，市场交易活跃。

存量房市场在国家调控政策的影响下，仍基本保持平稳发展的势头。总体上来看，从2006年初到5月宏观调控政策出台，再持续到7月份，广州房地产市场基本处于涨势，成交量持续放大，房价稳中有升。到8、9月份，新政的作用开始显现，广州房地产市场的签约面积和成交均价有所回落，其中二手房市场受到的影响较大。但到了"十一"黄金周前后，市场明显走出观望阶段，交易登记面积和成交均价开始回升，广州房地产市场稳健成熟的特征再次显现。

（一）房地产投资增长幅度较大，占全社会固定资产投资总额的比重基本不变

2006年1~3季度，广州全社会固定资产投资完成1014.98亿元，同比增长15.5%。在全社会固定资产投资持续增长的背景下，广州房地产投资也继续保持增长，房地产投资总额达到336.69亿元，并且增长幅度大为提高，由2005年的6.5%大幅上升到17.3%（见表1）。但房地产投资占全社会固定资产投资的比

表1　广州历年房地产投资变化情况

单位：亿元，%

年　份	房地产开发投资	同比增减	房地产开发投资占全社会固定资产投资的比重
1995年	209.11	10.4	33.8
1996年	229.16	9.6	35.9
1997年	237.42	3.6	36.2
1998年	269.37	13.5	35.5
1999年	295.90	9.8	33.7
2000年	355.58	20.2	43.2
2001年	387.02	8.8	39.6
2002年	426.39	10.2	42.2
2003年	419.48	-1.6	35.7
2004年	477.03	13.7	35.3
2005年	508.08	6.5	33.4
2006年1~3季度	336.69	17.3	33.2

数据来源：广州市统计局。

重基本保持不变，由上年同期的33.4%略降为33.2%。这主要是因为随着广州城市化步伐的加快，政府加大了城郊地铁、高速公路、卫星城等的建设，在城市基础建设上的投资加大了。

虽然房地产投资大幅增长，但2006年1~3季度广州房屋施工总面积只比2005年同期增长了3.95%，为4468.81万平方米。

（二）宏观调控影响土地市场，土地供应政策不断创新

1. 政府加大土地供应，土地出让进度深受宏观调控的影响

根据2006年5月广州国土房管局公布的《2006年广州市经营性国有土地使用权公开出让计划》，2006年广州经营性用地计划出让82幅地块，总用地面积850.933万平方米。其中市八区（天河区、越秀区、荔湾区、白云区、海珠区、黄埔区、番禺区、花都区）计划出让地块50幅，总用地面积197万平方米，总建筑面积449万平方米。

在地域分布上，计划出让地块集中于天河区（10幅，其中珠江新城8幅，计划出让面积13.2万平方米）、海珠区（8幅，其中琶洲地块5幅，计划出让面积27.3万平方米）、白云区（9幅，其中金沙洲8幅，计划出让面积69.5万平方米）、番禺区（4幅，计划出让面积22.4万平方米）和大学城地块（15幅，计划出让面积22.5万平方米）。

在规划用途上，仍以住宅为主，计划出让住宅用地43幅，用地面积707.616万平方米，占计划出让地块总面积的83.16%；其次为商业用地和办公用地，出让地块和面积分别为17幅、75.4万平方米和13幅、42.5万平方米，所占比例分别为8.86%和4.99%。

回顾前两年的情况，2004年，广州首次编制了《2004年广州市经营性国有土地使用权出让计划》，全年共计划出让25宗地块，合计用地面积100.41万平方米，总建筑面积251.23万平方米；而全年实际出让国有土地使用权仅9宗，总用地面积11.30万平方米，总建筑面积36.68万平方米。2005年广州原八区计划出让29宗土地，总用地面积110万平方米，总规划建筑面积309万平方米；连带首次纳入广州国有土地出让计划的番禺区和花都区，全市实际计划出让32宗地块，合计用地面积167.02万平方米，规划建筑面积358.33万平方米；实际共出让26宗国有土地使用权，总用地面积仅49.30万平方米。

显而易见，同2004年和2005年的出让计划和实际出让情况相比，2006年广州市计划出让的土地无论是宗数还是用地面积都有了大幅度增加。因为广州前几年土地供应偏紧，产生的影响在2006年才反映出来，表现为2006年上半年新建商品房批准预售面积同比减少了19.5%。因此2006年市政府试图通过加大一级市场的土地供给来增加市场房屋供应，进而平抑房价。

从实际土地出让情况来看（如图1），2006年1～9月份，广州共进行了12次国有土地使用权的公开出让，总出让宗数为25宗。总用地面积达104.90万平方米，是2005年同期的3.7倍；规划总建筑面积为289.45万平方米，是2005年同期的2.2倍；总成交金额89.88亿元，是2005年同期的2.6倍。总用地面积、规划总建筑面积、总成交金额等均创历史新高。

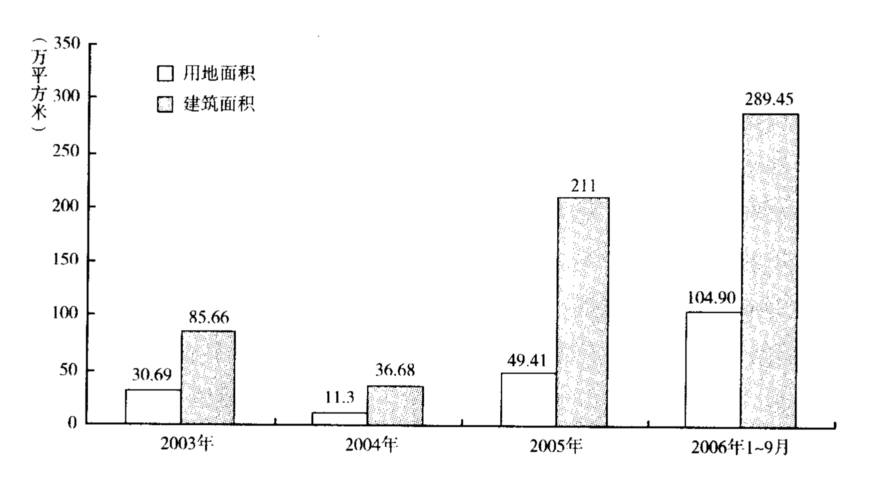


图1　2003～2006年广州土地出让情况

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局网站。

同时土地出让的步伐深受调控政策的影响。2006年5月份出台的“国六条”和“国十五条”对住宅用地的出让方式提出了新的要求。为了探索政策的具体执行方式，广州暂停了住宅用地的出让。从新政出台到8月31日首批限套型住宅用地成功出让，在三个月的时间内，广州没有住宅用地推向市场。结果使得前三季度的土地出让面积只完成了全年出让计划的12.33%，因此第四季度政府进一步加大土地供应的力度。广州国土房管局10月13日发布出让公告，在11月中旬公开出让金沙洲、琶洲、科学城等区域的10宗地块，总用地面积达96.12

万平方米，接近前三季度土地公开出让的总量，总建筑面积近 180 万平方米，创下了近年来一次性推出土地的最高记录。如此集中地推出大量土地，一方面反映了政府面临着完成出让计划的巨大压力，另一方面也印证了政府 2006 年增加土地供给，以期从源头上增加住宅的供应，从而达到稳定未来一两年楼价的目的。

从实际出让土地的区域分布上看，2006 年 1～9 月份广州土地出让主要集中在五个区域，即天河、白云、荔湾、海珠和萝岗，而越秀、番禺等区域还没有公开出让的地块。除天河、海珠、白云继续成为主要的土地供应区域外，2005 年新设立的萝岗区首次跻身于土地公开出让集中区。在 2006 年前三季度，萝岗区土地公开出让面积达 40.7 万平方米，占了全市供应量的 38.8%；其次是白云区，公开出让的总用地面积为 28.5 万平方米，占全市供应量的 27.2%；海珠区则以 16.6 万平方米排在第三。

就板块而言，科学城板块、珠江新城板块和琶洲板块是 2006 年前三季度公开出让地块比较多的区域。

从用地性质来看，商住用地有 10 宗，总用地面积 59.65 万平方米，占全市供应量的比例为 56.9%；商务办公用地 14 宗，总用地面积 44.57 万平方米，占全市供应量的比例为 42.5%。

2. 土地价值进一步显现，经营性土地价格持续走高

2006 年广州土地出让价格不断出现新记录。统计数据显示，2006 年 1～9 月份全市土地一级市场（其中还包括医疗用地、专业市场用地、烂尾地）的平均楼面地价已经超过 3000 元/平方米，达到 3012 元/平方米。与 2005 年全年相比，涨幅达 25.4%，为历年所罕见。2006 年 1～9 月份公开出让的地块中，楼面地价超过 3500 元/平方米的地块有 13 幅，占总出让宗数的 52%，其中商住地块 6 幅，商务办公地块 7 幅；楼面地价超过 4000 元/平方米的地块有 8 幅，占总出让宗数的 32%，其中商住地块 3 幅，商务办公地块 5 幅。

2006 年 2 月 7 日，开年第一宗公开出让的地块——白云区机场路东侧、广州中医学院西侧地块——就刷新了广州商住用地楼面地价的记录。该地块用地面积为 5482 平方米，以 1.29 亿元成交，折合楼面地价 4725 元/平方米，远高于珠江新城的住宅用地楼面地价。

经营性土地价格持续走高一方面是由于广州房地产市场连续多年稳定增长，房地产开发企业对市场的发展前景普遍看好，为了在未来的市场竞争中占据主动，

纷纷加大各自的土地储备。统计资料显示，2006年1~9月，发展商在拿地上共投入近90亿元，其中富力地产以24亿元高居榜首，保利地产则以接近20亿元排在次席。另一方面，广州政府2006年来不断加大城市基础设施建设，已经竣工或正在施工的广州地铁三、四、五号线工程等项目促进了地铁沿线地价的走高。

3. 土地出让市场出现高价受让后毁约和局部垄断等现象

2006年2月28日，海珠区琶洲会展中心南侧PZB1301地块和PZB1501地块再次挂牌出让。这两幅地块在2005年首次公开出让时曾分别创下了广州楼面地价最高记录（PZB1301地块成交价4.6亿元，楼面地价6223元/平方米）和单宗土地成交金额之最（PZB1501地块13.88亿元），但后来因受让方无法付清地价款被政府收回。两地块第二次推出时，成交价格并没有降低太多，PZB1301地块最终以4亿元成交，折合楼面地价5411元/平方米，仍高居广州市楼面地价榜首。PZB1501地块则以10.9亿元成交，折合楼面地价3000元/平方米，继续保持单宗土地成交金额最高记录。然而一波三折，在第二次出让中拿下PZB1301地块的受让方也吞不下这块“地王”，同样因未交齐土地出让金，该地块又一次被收回。2006年10月13日国土房管局发布公告，第三次将PZB1301地块推向市场，却又在11月2日发布公告，撤销了该地块的公开出让，接着在11月13日第四次将其挂牌出让。该地块已于12月20日以7.42亿元成交，折合楼面地价10037元/平方米，创下了又一个新记录。但由于有前面几次的波折，这次的出让究竟能否最终完成，各方人士仍持观望态度。

广州市政府连续推出琶洲地块，是想借琶洲会展中心建成启用之机，大力发展会展业，同时建设配套商业圈。但在“价高者得”的公开出让规则下，往往因为开发商的盲目竞争，使得政府重点开发的地块迟迟得不到开发。当一个地块普遍被看好时，投机者往往以高价竞得地块，再转手卖出，赚取差额利润。一旦不能如期转手，受让方往往无法如期缴纳土地出让金，导致地块被收回，不能得到及时开发。

2006年4~5月份，珠江新城有四块商务办公用地挂牌出让，全部被一家集团公司高价竞得，总成交额近20亿元，楼面地价均超过3900元/平方米。其中D1-1楼面地价更高达4566元/平方米，刷新了珠江新城商务用地楼面地价的记录。而该公司还曾经宣称：“珠江新城的地块，推出一块就拿一块。”由此可见局部区域已经出现了土地被少数大公司垄断的现象。这种土地市场上的垄断迹象在琶洲区域亦有出现。

4. 土地公开出让方式调整，广州率先尝试“双限双竞”

2006年5月29日，国家九部委联合出台了《关于调整住房供应结构 稳定住房价格的意见》（“国十五条”），要求执行“在限套型、限房价的基础上，采取竞地价、竞房价的办法，以招标方式确定开发建设单位”的土地出让政策。此项政策对广州下半年的土地出让产生了变革性的影响。根据2006年9月出台的《广州市住房建设规划（2006～2010）》，在规划期内，商品住房用地供应总量为1665公顷，其中761公顷用于政府调控的中小户型、中低价位普通商品住房建设，通过“双限双竞”的办法公开出让。

在执行“限套型”政策上，广州实行全市统筹规划即“总量控制”的办法，并非全部楼盘“一刀切”。因此，广州市政府根据每个地块所处的不同区域，综合考虑城市整体的功能布局，再确定具体的套型比例，比如说一些地块可能小户型占五成，而另一些地块则可能全部都是小户型。

（1）先易后难，限套型出让顺利完成

2006年8月31日，广州首次成功出让了两块限套型的住宅用地使用权，分别是位于昌岗中路164号和金沙洲的B3725D01两幅地块。根据7月31日国土房管局发布的公告，前一个地块全部建90平方米以下中小户型，而后者中小户型则占80%；并且对开发商的资质提出了更高要求，规定“凡有拖欠地价、闲置土地的，及与其有参股、控股、投资关系的法人及其他组织，均不得参加此次投标”。其次，竞投昌岗中路地块的企业注册资本金不小于800万元；竞投金沙洲地块的企业注册资本金不小于9000万元，而且要求具有至少一家银行认定的AA级企业信用等级，无不良信用记录。

招标通告发出后，人们普遍担心限制套型比例是否会影响土地出让结果，但出人意料的是，在8月31日的招标会上，两地块的成交楼面地价分别达到3974元/平方米和4033元/平方米，均高于目前周边土地的价格。这一方面说明开发商能够接受限户型的要求，并不担心中小户型住宅的市场销路。另一方面，4000元左右的楼面地价，再加上每平方米3000元左右的建安和税费成本，这些中小户型住宅未来的房价可能会高达每平方米7000多元，并不比同地段目前的房价低，甚至还高出不少。这显然和政府试图通过限制户型来调控住房价格的愿望是不符的。

（2）反响强烈，限地价出让出师不利

2006年8月4日，广州市国土房管局首次推出了“限套型、限房价”的居

住用地。这两幅“双限”地块位于广州开发区广汕公路以南、开创大道以东，编号分别为KXC－H3和KXC－H4。出让公告中规定了具体的套型比例要求，套型建筑面积90平方米以下面积所占比重必须达到开发建设总面积的90%以上。而且还规定了小户型套数：KXC－H3地块的小户型套数必须大于1762套，KXC－H4地块则要达到2841套以上。出让公告还首次对房价提出了限制：“本次挂牌出让在限套型、限房价基础上，采用竞地价方式出让。报价达到或高于挂牌出让起始价且报价最高者为竞得人。竞得人在本出让地块开发的套型建筑面积90平方米以下的商品住宅销售最高价格不得超过6000元/平方米建筑面积。”

公告一出，便受到普遍质疑，认为6000元/平方米的限价过高，没有实际意义，甚至有抬高地价之嫌。首先，该地块周边住宅市场均价不到5000元/平方米，并且根据广州市国土房管局“阳光家缘”网站上的统计数据，2006年上半年广州市开发区所在的萝岗区商品住宅均价为3031元/平方米。其次，挂牌底价为楼面地价1173元/平方米，容积率为2.0。假设开发商以底价获得土地，加上建安费用、利息、管理费、税费等，开发商的总成本为3700元/平方米左右。而6000元/平方米的销售限价，给开发商的利润空间还是较大的。在质疑声中，国土房管局最终于8月18日发布公告，将上述两地块的挂牌出让时间顺延25天。而后又于9月14日再发补充公告，称暂时无限期延后，具体竞买时间另行公告。

限价地块挂牌出让两度延期，也事出有因。因为中央政府的调控政策没有规定限价的具体实施方式，地方政府只能自己摸索。广州对此率先尝试，无疑将在全国起到示范和标杆作用。但各方利益错综复杂，既要保证房地产市场的繁荣，又要稳定住房价格，使得地方政府不得不谨慎探索，仔细权衡。

（3）调整政策，“双限双竞”终获成功

2006年10月13日，广州市国土房屋管理局发布公告，公开挂牌出让10宗土地的国有土地使用权，并规定其中的金沙洲四块地和花都风神地块“在限套型、限房价的基础上，采取竞房价、竞地价的办法，以挂牌方式确定开发建设单位”。在限价方式上，地块所建房屋的最高售价根据竞买人报出有效最高售房价格的平均值制订，改变此前政府直接设定上限的限价方式，给政府留下了转身的空间。11月17日，经过竞房价和竞地价后，五块“双限”地块出让圆满完成，这也是全国首次完成了“双限双竞”方式的土地出让。详情如表2所示。

表 2　“双限双竞”出让土地面积价格情况

地块位置	用地面积（平方米）	最高房价（元/平方米）	楼面地价（元/平方米）	楼面地价占最高房价份额(%)
金沙洲 B3734F	109305	6050	2310	38.2
金沙洲 B3735F01	78225	6375	2352	36.8
金沙洲 B3736F01	80759	6500	2557	39.3
金沙洲 B3737F01	38542	6150	2318	37.7
花都风神大道北	255809	2800	1437	51.3

总体上来说，这次出让达到了预期效果。首先，从限房价方面来看，开发商的报价基本上比较理性，没有哄抬房价的现象。根据广州市国土房管局的分析，未来两年内金沙洲地区主流住房的平均销售价格将达到7000～7500元/平方米左右。从这个角度来说，金沙洲四地块的6000元/平方米左右的限价也是较合理的。其次，从成交的楼面地价上来看，房价设限使得开发商在竞投地块时更加谨慎，不敢盲目报价，最终楼面地价处于2300元/平方米左右的水平。这在限制地价方面所起到的作用，也是比较明显的。

（4）总结经验，完善规则，回马再战

2006年12月4日，成功完成了金沙洲和花都“双限双竞”地块出让的广州市国土部门，又杀了一个回马枪，将两次延期的开发区 KXC－H3 和 KXC－H4 地块再次挂牌出让，并且在限套型（9成中小户型，至少4603套）和限房价（最高价仍为6000元/平方米）的基础上增加了限制购买对象（限广州户口，中低收入家庭优先）、限制建设和装修标准（对建设及装修专门提出了非常细化的要求，工程质量目标是要“按国家施工验收规范，保证工程质量达到合格标准以上，争创市优良样板、省优良样板、国家鲁班奖工程”，装修价值要达600～700元/平方米；装修所用的材料都指定了品牌供应商供开发商选择，如中标开发商在工程招标和实际使用中所选同等档次的材料超出了参考品牌范围，须报招标人批准才能使用，否则按违约处理。）而竞房价和竞地价的方式也更加完善。另外还规定拿到预售许可证10天内须开盘售楼。两地块招标报名时间为2006年12月11日至18日，2007年1月30日开标，1月31日公布招标结果。

广州市国土部门的一系列积极而又审慎的尝试行动说明，广州市在严格认真地执行中央调控政策、坚持“双限双竞”的土地出让方式的过程中，积极探索，

不断完善。综合分析这些政策尝试，可以看出其政策设计的思路是由易到难，先限套型，然后限房价，在限价方式上则由政府直接设限转为开发商自主设限，明显体现了探索性和渐进性的特征。

5. 加快处理闲置土地，加大力度追缴土地使用权出让金

2006 年 5 月“国十五条”出台后，为了严格贯彻落实加强土地宏观调控力度的精神以及“加大对闲置土地的处置力度”的规定，广州进一步加大工作力度，对土地市场进行整顿，大量闲置土地被依法收回。根据广州市国土房管局网站上的信息，2006 年 1 ~ 3 季度，广州已累计收回闲置土地 131 宗、用地面积共 205.65 公顷，余下的烂尾地块也大多确定了解决方案。这有力地维护了土地市场的合理秩序。被收回的闲置土地，将纳入政府的土地储备中，再次进入土地一级市场。而且这些收回的闲置土地不少位于老城区，其中有的位于黄金地段。虽然 2005 年下半年以来广州就加大了一级市场的土地供给，但这些新增土地供应大多位于新城区，位于越秀、荔湾、海珠等老城区的不多。闲置土地回收再推向市场有利于改变土地供应结构，缓解老城区的土地供求矛盾。这对市场是个利好消息，对稳定广州房价也将产生积极作用。

广州在开展闲置土地处置工作的同时加大力度追缴出让金。2006 年 6 月 4 日、20 日、27 日，广州市国土部门三次发出通知，追缴 41 家用地单位的土地出让金。自 2006 年 6 月 5 日至 6 月 30 日，共追缴土地出让金 1.45 亿元。

（三）房屋交易积极活跃

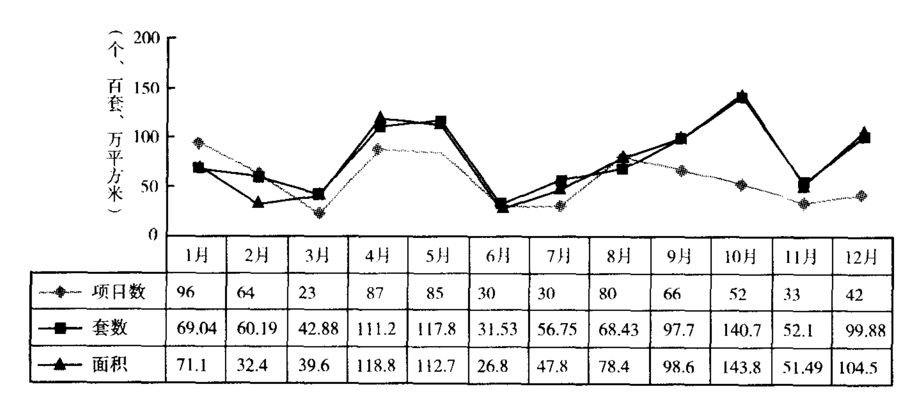
1. 新建商品房市场交易活跃，供不应求的局面依然存在

2006 年广州十区批准预售的商品房项目共 687 个，可预售商品房 90711 套，可预售商品房面积为 917.12 万平方米，同比分别减少了 32.05%、16.06% 和 14.66%。

值得注意的是，2006 年前 3 季度，广州房屋竣工面积为 578.87 万平方米，比 2005 年同期增长了 68.13%。由于批准预售面积属于先行指标（一般都是在竣工前一年左右拿到预售证），因此竣工面积的大幅增加说明 2005 年的批准预售面积较 2004 年增长较多，而在 2006 年的批准预售面积减少的情况下，2007 年的竣工面积必然减少。

广州市 2006 年各月份批准预售情况如图 2 所示。

从月度情况可以看出，从 2006 年 2 月到 5 月国家调控政策出台，商品房预



	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
项目数	96	64	23	87	85	30	30	80	66	52	33	42
套数	69.04	60.19	42.88	111.2	117.8	31.53	56.75	68.43	97.7	140.7	52.1	99.88
面积	71.1	32.4	39.6	118.8	112.7	26.8	47.8	78.4	98.6	143.8	51.49	104.5

图 2　广州 2006 年 1～12 月商品房预售情况

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局网站。

售情况基本呈现稳中有升的态势，5 月份达到最高。6～8 月市场上关于调控政策的猜测和争论甚多，市场前景不明朗，开发商放慢了申请预售的速度，无论面积和套数都比 5 月份有了很大的下降。到了 9、10 月份，广州的地方细则出台，对政策的种种猜测和悬疑慢慢消失，市场前景开始逐渐明朗化，同时借助“十一”黄金周的旺势，预售情况回升到政策出台前的水平。

其次，从交易情况来看，2006 年广州新建商品房交易登记 112298 宗，交易登记面积 1158.07 万平方米，交易登记金额 788.15 亿元，同比分别增长 1.8%、2.1%和 27.2%（见表 3）。

表 3　广州 2006 年新建商品房交易登记情况

单位：%

	数　量	同比增长	占总交易量比例
交易登记宗数(宗)	112298	1.8	57.3
交易登记面积(万平方米)	1158.07	2.1	55.9
交易登记金额(亿元)	788.15	27.2	72.1

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局网站。

从各月情况来看，2006 年上半年各月交易情况波动较大，交易面积和金额的最高峰出现在 6 月，交易面积 129.98 万平方米，交易金额 88.32 亿元；而 5 月的交易面积和金额则最低，分别仅为 68.82 万平方米和 45.62 亿元。7～10 月份处在调控政策影响的消化期，各月交易登记面积和金额处在上半年的平均水

平，并且基本保持稳定。这种稳定状态的出现，一方面得益于宏观调控政策挤出了市场中的投机因素，另一方面也说明了广州房地产市场的成熟和理性，正常的购买行为并没有因为政策的调整而明显改变。而这种购买行为的成熟和理性又恰恰是广州房地产市场近年来保持平稳的主要原因

广州市2006年各月份新建商品房交易登记情况如图3所示。

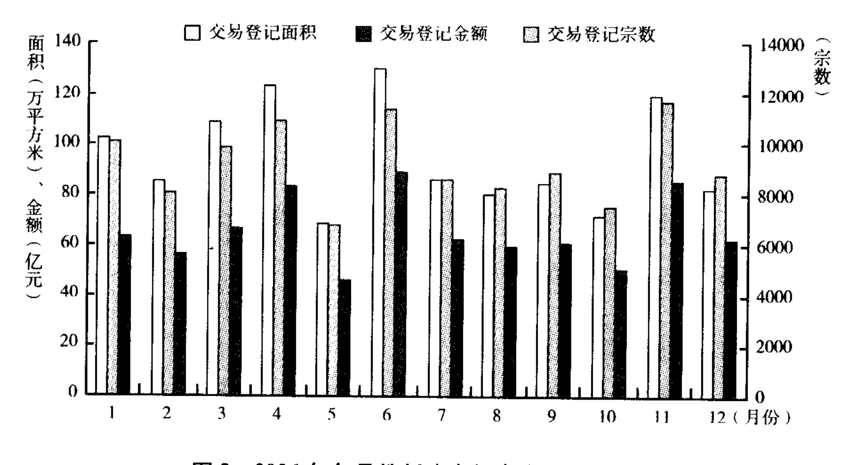


图3 2006年各月份新建商品房交易登记情况

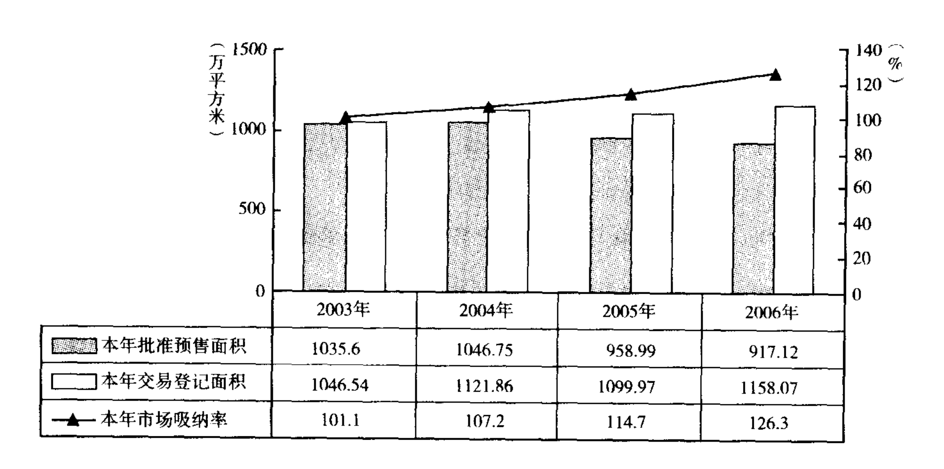
数据来源：广州市国土资源与房屋管理局。

最后，从新建房屋的供求关系的对比来看，总体表现为供给小于需求。2006年广州新建商品房批准预售面积为917.12万平方米，新建商品房交易登记面积为1158.07万平方米。市场吸纳率（新建商品房交易登记面积/批准预售面积×100%）为126.3%，是2003年以来最高的。这说明市场需求旺盛，吸纳能力强。广州房地产市场自2003年以来，市场吸纳率一路走高，房屋空置率下降，市场交易活跃。2006年的市场延续了这一供求特征（如图4所示）。

其原因主要有以下两点。

一是宏观经济运行良好。

广州近几年来经济增长迅速，GDP年均增长率高达13%以上，投资环境日益优化。大批内外资企业进入广州，客观上刺激了对办公物业的需求。经济增长也使得居民收入大幅增加，居民对新建商品房的购买力增强。同时，每年有大批新移民加入新建住宅的需求人群中。



	2003年	2004年	2005年	2006年
本年批准预售面积	1035.6	1046.75	958.99	917.12
本年交易登记面积	1046.54	1121.86	1099.97	1158.07
本年市场吸纳率	101.1	107.2	114.7	126.3

图4　2003～2006年广州新建商品房供求对比情况

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局网站。

二是宏观调控政策发挥了作用。

从2005年开始的宏观调控政策对二手房屋的转让设置了诸多限制，使得一部分对存量房屋的需求转移到新建商品房上来。

2. 住宅价格稳步上升，并呈现出阶段性

首先，在新建商品住宅市场上，2006年广州新建商品住宅市场总体供应有所减少，而且从时间分布上看，下半年的供给量大于上半年的供给量。新建商品住宅交易登记83793宗，同比下降2.3%，总面积924.65万平方米，同比上升0.1%。与之对应的是，总成交金额达到583.96亿元，同比增长24.4%，折合均价6315元/平方米（见表4）。交易宗数和交易面积的变化幅度都很小，说明新建商品住宅交易的结构（户型面积）并未发生大的变化，但交易金额的增长幅度却明显大于宗数和面积的增长幅度，这说明新建商品住宅的单价和每套总价都有较大提高。

表4　广州2005～2006年新建商品住宅交易登记情况

单位：%

	2006年	2005年	同比增长
交易登记宗数(宗)	83793	85734	-2.3
交易登记面积(万平方米)	924.65	917.89	0.1
交易登记金额(亿元)	583.96	469.41	24.4

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局。

同时，新建商品住宅价格的走势还呈现出阶段性特点（如图 5 所示）。2006 年 1～7 月（除 5 月份外），新建商品住宅均价一路上升，7 月份高达 6848 元/平方米，累计增长 23.1%。8 月份开始，随着广州地方具体政策的相继出台，市场前景逐渐明朗，开发商也慢慢加大了上市量，新建商品住宅价格开始小幅回落，但仍处在接近 6400 元/平方米的高位；9～10 月出现了横盘现象，而年末均价又再度回升，继 11 月超过 6600 元/平方米之后，12 月突破了 7000 元大关，达到了 7189 元/平方米。

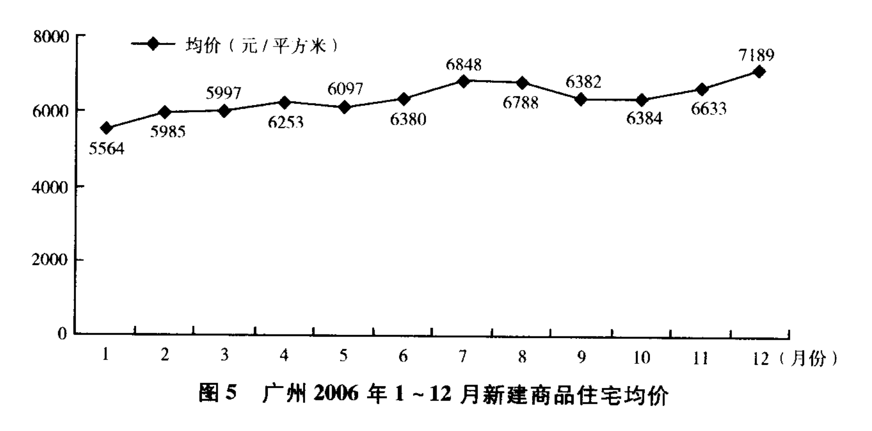


图 5　广州 2006 年 1～12 月新建商品住宅均价

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局。

其次，在存量住宅市场上，2006 年存量住宅交易登记宗数为 75199 宗，比 2005 年略减了 0.3%；交易登记面积为 619.93 万平方米，比 2005 年略增了 1.2%；交易登记金额 210.73 亿元，比 2005 年增加了 15.0%；交易均价为 3399 元/平方米，比 2005 年的 2992 元/平方米增长了 13.6%（见表 5）。

表 5　广州 2005～2006 年存量商品住宅交易登记情况

单位：%

	2006 年	2005 年	同比增长
交易登记宗数(宗)	75199	75413	-0.3
交易登记面积(万平方米)	619.93	612.54	1.2
交易登记金额(亿元)	210.73	183.30	15.0

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局。

2005 年第 4 季度新建商品住宅价格大幅上涨的带动效应使得 2006 年上半年存量住宅价格上涨幅度较大，而 2006 年下半年存量住宅均价基本上保持平稳。2006 年存量住宅均价月度变化如图 6 所示。

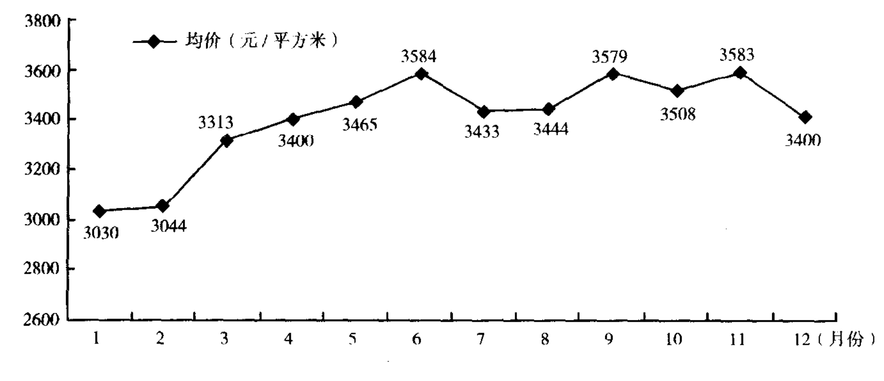


图6　广州2006年1~12月存量住宅均价

数据来源：广州市国土资源与房屋管理局。

3. 写字楼市场继续保持良好势头

2006年，广州的写字楼市场呈现出租售两旺的态势。2006年广州新建写字楼交易面积64.87万平方米，创近6年来的新高；交易金额62.51亿元，与2005年相比更是增加明显（见表6）。与此同时，存量写字楼成交量也达到了26.05万平方米。

表6　广州2005~2006年新建写字楼交易登记情况

单位：%

	2006年	2005年	同比增长
交易登记宗数（宗）	4406	2629	67.6
交易登记面积（万平方米）	64.87	42.25	53.5
交易登记金额（亿元）	62.51	34.86	79.3

数据来源：广州市房地产交易登记中心。

2006年新建写字楼交易均价也是近6年来最高，达9636元/平方米，比2005年同期均价上升了16.79%。新建写字楼交易均价上半年各月间波动较大，下半年则价格上涨趋势明显，各月成交均价在11000元/平方米上下浮动。存量写字楼交易均价则出现了下降的趋势，这是因为存量写字楼的交易主要集中在乙级以下的中低档写字楼。

新建写字楼的交易分布区域集中在珠江新城、体育中心周边、东风中路、琶洲等地段。

另一方面，2006年1~11月份，写字楼批准预售面积总计为12.78万平方米，有几个月的批准预售面积为零，还有几个月也只有区区几千平方米。但12月份的写字楼批准预售面积大增，为28.29万平方米，比前11个月的1倍还多。这充分说明了新建写字楼市场的特点：全年的新建面积集中在几个大的项目上。

从全年写字楼批准预售总面积41.07万平方米与新建写字楼成交面积64.87万平方米的比较来看，市场仍在继续消化原有的存量面积。从历史情况看，1993~1998年为广州写字楼批出量的高峰期，写字楼批准预售面积共达354.30万平方米，但同期的实际成交只有108.3万平方米，剩余200多万平方米。此后的1998~2000年，广州的写字楼市场持续低迷，几乎没有新建写字楼的成交记录。在此情况下，政府也逐年控制写字楼的批出量，市场一直在消化原有存量。上述200多万平方米的写字楼，用了十年的时间才基本消化完。直到2003年下半年以后，广州的写字楼市场才逐步复苏。

在写字楼租赁市场上，甲级写字楼租赁表现活跃，体育中心周边和珠江新城仍然是大面积租赁成交活跃的区域。在越秀区，原租户扩租较为频繁。

市场研究数据显示，2006年第三季度甲级写字楼租金继续呈现平稳上升的态势，租金均价处在每月120元/平方米的水平，较第二季度上升了约3%；其中珠江新城写字楼第三季度租金上升明显，升幅达8%。第三季度空置率继续下降，甲级写字楼整体空置率约为6.7%，比第二季度下跌了2.2个百分点。

值得注意的是，2006年7月24日六部委《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》（建住房〔2006〕171号文）的出台，对外资机构在广州的大宗写字楼并购行为影响较大，原本计划在广州投资大宗写字楼物业的境外基金开始转变投资方向。

4. 商铺市场运行平稳

2006年广州零售业市场继续保持稳定增长，2006年前三季度，广州消费品市场运行状况良好，全市社会消费品零售总额1600.30亿元，累计增长14.5%，增速高于2005年同期1.6个百分点。零售业的蓬勃发展，成为广州商铺市场的坚实需求力量。

2006年广州新建商铺交易面积83.74万平方米，交易金额85.69亿元，同比上升明显，但交易宗数却是同比下降的（见表7），说明单宗价格和单位价格都有较大增长。全年均价为10233元/平方米，并且各月均价比较稳定。

表 7 广州 2005～2006 年新建商场铺面交易登记情况

单位：%

	2006 年	2005 年	同比增长
交易登记宗数(宗)	6676	6810	-2.0
交易登记面积(万平方米)	83.74	52.90	58.3
交易登记金额(亿元)	85.69	60.24	42.2

数据来源：广州市房地产交易登记中心。

2006 年上半年存量商铺价格各月波动较大，7 月份后价格水平趋于稳定，成交均价基本保持在 4500 元/平方米左右。

（四）房地产经纪行业前景看好，经纪公司扩张势头强劲，经纪管理规范有序

宏观调控政策对存量房屋的交易影响较大，短期内部分业主选择了观望，使得二手房屋的交易量减少，房地产经纪公司的生存和发展面临挑战。但宏观调控对房地产经纪行业的影响只是暂时的，相反，“国十五条”主张“积极发展住房二级市场和房屋租赁市场”，给房地产经纪公司带来了新的发展机遇。

满堂红、中原等广州房地产经纪行业的巨头看到了发展的机遇，不约而同地继续扩张，纷纷开设新的分行。满堂红计划 5 年内在全国 15～20 个城市开店 1000 家，完成从区域性房地产经纪公司向全国性房屋流通综合服务商的转变。合富置业则在 7 月份新开了 20 家分行，创下了广州房地产经纪的行业记录，也使其在广州的地铺总数达到了 140 家。

本地的房地产经纪公司近年来积极拓展外地市场，而外地公司也不断成规模地进入广州市场。

门店数量居北京之首的中大恒基地产在 2006 年 3 月份开始进入广州市场调研，6 月份已完成首批海珠区 6 间店铺的布点工作，正式宣布开业。

2006 年 9 月，来自深圳的创辉租售高调进入广州，拉开了其拓展珠三角、面向全国的发展战略。创辉租售规划在未来 5 年内在全国范围内布局 3000 多家店铺。

同时，先期已进入广州市场的房地产经纪公司也采取各种措施，适应新的市场形势，迎接日益激烈的竞争。来自天津的顺驰地产、有外资背景的 21 世纪不动产、来自台湾的臻品巨东地产通过创新经营管理模式，采取稳中求进的策略。

另外，房地产经纪服务方式在不断地创新，向着网络化、信息化的方向起步。2006年10月广州房地产经纪市场上出现了“网络经纪人”的服务模式。该模式以互联网为工作平台，利用丰富的网络资源，改变传统的店铺模式，以博客的方式向用户推荐房源，从而克服地域上的限制，扩展经纪人与客户之间的互动。

面对竞争日益激烈的市场，广州房地产中介管理部门也加强了行业监管，通过各种方式为房地产经纪行业的发展创造良好的条件。2006年8～10月，广州房地产中介服务管理所在全市房地产经纪行业组织了房地产中介文化宣传月活动，目的在于全面提高房地产经纪服务机构和从业人员的整体素质和服务质量，提升房地产经纪行业的社会地位和信誉，活动收到了非常良好的效果。

广州房地产中介服务管理所还组织编写了各种宣传材料免费发放给市民，宣传房地产经纪知识，并且整理了历年积累的房地产经纪纠纷案例，加以分析评点，正式出版，既让市民通过这些案例分析学习房地产交易的一般常识，增强识别交易过程中各种欺诈行为的能力，也避免自身的失当或者不合法行为；又提醒房地产经纪服务人员和公司防范各种违法行为，帮助其改进和提高服务质量；同时也可尽力避免由于委托人的失误和失当行为给己方带来的损失；还能为政府有关管理部门提供参考，使之在行使行业管理职能时能够有的放矢，防患于未然。

二　2007年广州房地产市场展望

（一）房地产市场需求仍将保持旺盛势头，价格上升压力依然存在

2003年以来，广州房地产市场需求一直保持旺盛态势，房屋空置率不断下降，市场吸纳率持续走高，2006年新建商品房吸纳率高达126.3%。

和全国的社会经济形势一致，广州目前社会稳定，经济发展良好，在可预期时期内推动市场需求增长的因素仍将存在。

从经济运行总体态势来看，2006年前三季度广州实现生产总值4272.30亿元，同比增长14.2%，比上年同期增幅多了2.1个百分点。其中第一、二、三产业分别实现增加值107.20亿元、1700.35亿元、2464.75亿元，增速分别为5.7%、15.2%和13.9%。三次产业对全市经济的贡献率分别为1.04%、42.40%和56.56%。经济总体运行情况良好，产业结构继续优化，呈现出经济快速发展、质量同步提高的良好势头。预计这个势头在2007年会继续保持。

从人口规模上看，近年来广州人口数量平稳增长。到2005年末，全市户籍人口数达750.53万人，比2004年末增加了12.86万人，增长了1.7%，自然增长率为3.21‰。在常住人口方面，广州2004年底就突破了1000万大关，达到了1015万人，成为继上海、北京、天津和重庆之后第5个达千万人口规模的城市。这主要是由于社会经济快速发展，吸引了大量外来人口来穗务工或经商，例如仅2004年广州各单位就引进高层次人才2.2万人。如此庞大的人口基数是房地产强劲需求的保证。

从人均住房面积来看，2005年末按户籍人口计算，广州城镇居民人均居住面积达18.70平方米，比上年增加了0.51平方米。同期全国城镇人均住宅面积为26.11平方米。与全国平均水平相比，广州城镇居民人均居住面积还有较大的上升空间，同发达国家城市人均居住面积30平方米的水平相比，也存在很大差距。

从居民收入水平来看，2005年全市单位职工平均工资为33839元，增长了9.1%。据抽样调查，全年城市居民家庭人均可支配收入18287元，同比增长了8.3%，扣除价格因素，实际增长了6.7%。农村富余劳动力转移步伐加快，工资性收入大幅度增长，促进了农村居民收入持续增长。由于近几年广州总体经济平稳增长，预计2007年居民收入仍将保持2005年的增长势头。居民收入增长，购买力增强，促使居民对各类物业的需求增加。

从投资角度来看，投资需求拉动各类房屋价格上涨。近年来，国际市场美元持续走软，人民币承受着巨大的升值压力。自2005年7月21日中国开始实行浮动汇率制以来，美元对人民币的汇价屡创新低。2006年12月的前两个交易日里，美元对人民币汇率中间价连破7.84和7.83两个关口。截至12月4日，2006年以来人民币对美元累计升值3.15%，人民币兑港元累计升值3.42%。中期来看人民币升值趋势无法逆转，促使国际套利资本涌入中国寻找投机机会。2005年汇率改革之前，国内A股市场经历了长达1年多的熊市，汇率改为盯住一篮子货币的浮动汇率制后，人民币小幅稳步升值，吸引了大量热钱涌入，国内A股迎来了一轮牛市，其中房地产股价更是一路攀高。与此同时，房地产市场价格也持续走高。2006年前3季度，全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨5.5%。六部委颁发的171号文对企业类外资收购国内房产项目并没有严格的限制。根据国家统计局的统计数据，2006年1～3季度全国房地产市场利用外资金额上升到259亿元，同比增长了46.6%。就广州市市场来看，2006年7月限制

外资炒房的171号文出台后，出于政策风险的考虑，外资放慢了投资步伐，但是到了11月份，各经纪公司的外资并购洽谈业务量回升到了171号文件出台前的水平。广州房地产市场目前正处在平稳增长期，外资普遍看好，再加上人民币升值的预期，预计2007年广州房地产市场上外资进入将出现较大增长。

综合各方面市场因素，预计2007年的房地产市场需求将继续保持旺盛势头，从而推动房价稳中有升。

（二）政府保障型住房增加

2006年新一轮的宏观调控的重点在于调整住房供给结构，加大普通商品住房、经济适用住房和廉租住房的建设力度，保证中低收入者的住房需要，从而达到稳定房价的目的。

2006年7月27日，广州市国土房管局出台了解决双特困户住房困难问题的具体操作办法，要求通过加大廉租住房的建设力度，在2007年底前全部解决2005年底统计调查在册的4163户人均住房面积低于10平方米（不含10平方米）和1480户发放租赁住房补贴共5643户双特困户的住房问题。具体操作办法包括实物配租、租赁住房补贴和租金核减三种方式。

根据《广州市住房建设规划》，2007年政府保障型住房计划建设3.32万套，建筑面积262万平方米，包括廉租住房建设18万平方米，新社区住房建设168万平方米，部队和单位自建经济适用住房76万平方米。政府保障型住房的套型建筑面积须在90平方米以下。通过建设廉租房，解决人均住房面积10平方米以下的双特困户的住房困难问题，并根据居民住房实际，逐步提高保障标准；通过建设新社区、经济适用住房为中低收入住房困难家庭提供住房保障。

在保障型住房建设的同时，广州也将通过一系列调控手段，增加中小户型、中低价位住房的供给，优化住房供给结构。2007年，规划建设政府调控的中小户型、中低价位普通商品住房482万平方米，其他中小户型商品住房167万平方米。

在土地供给方面，将优先保证中低价位、中小套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的土地供应，其年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%；2007年政府保障型住房用地供应131公顷，政府调控的中小户型、中低价位普通商品住房用地供应156公顷。同时在政府调控的中小户型、中低价位普通住房用地的出让方式上，“双限双竞”等调控手段将继续落实和细化，并且

政府有可能继续调整土地出让方式，增加限制条件。政府甚至还表示可能回购“双限双竞”土地上建设的限价商品房用于保障性住房。

无论是保障型住房建设还是调整住房供给结构，都表明政府调控思维的进步，找准了制定政策的落脚点。编制住房建设规划，保障中低收入者的住房需求，并合理化商品住宅的供应结构，而非单纯地控制价格，才是政策制定的应有之义，也是政府本应该做的事情。

（三）商品住宅供给结构继续优化

前几年在房地产投资过热的背景下，国家出台宏观调控政策，紧缩地根和银根，使得中小型房地产开发企业退出市场。市场洗牌后剩下的大型房地产开发企业，融资渠道多，资金充裕，开发的产品档次较高，价格相应地也较高。这就使得市场上中高档产品成为主流，住房供给结构发生扭曲，中低收入者的需求无法得到满足。因此政府在新一轮宏观调控中，要求增加中小户型、中低价位商品房的供给。同时，部分发展商也调整战略，宣布进入中低价位住房的开发。2006年8月以来广州推出的限套型地块受到开发商的热捧，便体现了开发商的这一战略调整。这也意味着市场上中小户型、中低价位的供给将增加。

2005年的宏观调控让开发商产生了观望。2006年宏观调控政策出台后，开发商很快适应了，并未放慢步伐，因此2007年的市场供应不会减少。

（四）土地供应将保持增长，交通导向更加明显

如前所述，2004年以来的土地紧缩政策导致2006年上半年新建商品房批准预售面积同比减少了近两成。近两年来，广州市政府开始加大了土地供应力度。

根据《广州市住房建设规划（2006～2010）》，2007年各类住房用地计划供应总面积501公顷，与2006年相比，又有较大增长。

实际上，临近年末，广州市国土房管局已经在紧锣密鼓地安排下一年的土地出让，接连于2006年12月21日和30日两次发布了国有土地使用权出让预告，公布了将在12月份至2007年1月份接受竞买预申请的12幅土地的情况。

经过2006年的多方摸索和尝试，广州已经成功地进行了“双限双竞”方式的土地出让。这些成功的经验将使得今后的土地出让过程更加顺利，不再需要像2006年下半年那样耗费较多的时间来探索以致影响土地出让进程。

这些因素都将促使2007年广州土地供应的进一步增加。

另一方面，广州近年来在出让地块的区位选择上体现了交通导向的原则，有意识地沿着新建交通轨道供应土地。如2006年居住用地出让集中的金沙洲板块就是未来地铁六号线的重要客流集散地。在现阶段广州住房需求主要为居民居住需求，加上城市人口不断增加及城市规模膨胀，住房需求强劲。增加居住用地的供应，同时加快周边区域交通等市政设施建设，合理引导居民住房消费中的区位选择，使得住房需求由老城区向周边区域分散，进而增加住房的有效供给，才是稳定房价的关键。

可以预计，随着更多的轨道交通线路的建成和开通，广州未来土地供应的交通导向原则也将体现得更加充分。

（五）土地二级市场上转让、并购、合作开发将加快

在土地二级市场上，土地使用权人自发的土地转让、并购、合作开发的现象也将增多。自2005年国家对土地和金融政策进行调整以来，房地产开发企业在开发资金上的压力逐渐增大。那些融资能力较差的企业往往得不到足够的资金开发手中的土地，造成土地闲置，或者在开发过程中资金链断裂，造成地块烂尾。2006年新一轮调控政策出台后，对闲置、烂尾地块土地的处理力度进一步加大，对超出合同约定动工开发日期满两年未动工开发的，无偿收回土地使用权；对虽按合同约定日期动工建设，但开发建设面积不足1/3或已投资额不足1/4，且未经批准中止开发建设连续满一年的，按闲置土地处置。在此政策压力下，中小开发商进行土地转让或合作开发的意愿增强。另一方面，市场上一些实力雄厚的大型房地产开发企业苦于手中无地，与在土地一级市场上拿地的高昂代价相比，收购其他房地产开发企业的股权从而获得土地使用权的方式无疑是一种更好的拿地方式。因此，有实力的开发商也在积极寻找合适的并购对象，或者寻求与手中有地的中小开发商合作开发。仅2006年广州就有9个烂尾楼盘通过企业并购或者合作开发的方式得以盘活。预计2007年在土地二级市场上，这种通过企业自发行为实现存量土地合理流转、盘活烂尾楼盘的现象仍会继续。

（六）市区周边板块发展加速，区域发展趋向均衡

改革开放以来，广州社会经济全面快速发展，对土地、环境、市政设施的需

求急剧增长，但广州城区的发展一直受到“云山珠水”的自然格局、城市中心单一化和行政区划不合理三方面的制约。有鉴于此，在2000年4月制定的《广州城市建设总体战略概念规划纲要》中，广州市政府提出了“南拓、北优、东进、西联”的发展战略，促使城市空间结构由单中心向多中心转变。同时，2000年和2005年广州行政区划的两次调整，为广州城市空间的拓展和城市的可持续发展提供了新的契机。

在经济发展所产生的自然扩张和政策规划的引导下，广州周边区域的市政设施不断完善，尤其是地铁和高速公路的建设，紧密了城市各区域之间的有机联系，由此催生了周边房地产市场的快速发展。周边地区和传统中心城区的差距在慢慢缩小，地域发展趋向均衡，城市中心也逐渐由单一向多元转变。

2006年底地铁三、四号线全线贯通。三号线北联新机场，南联番禺广场，珠江新城、海珠、番禺、白云楼盘都将受益。四号线的贯通使得海珠东部、番禺东部、南沙区受益，其中对大学城周围楼盘影响最大。同时五、六、八号线也在按照规划建设之中。预计2007年周边板块会承接近几年的迅猛势头，继续保持快速发展。

（七）金沙洲板块继续升温，居住人群覆盖面扩大

金沙洲位于广州西部，西、北、南毗邻南海，东临珠江，拥有四公里长的江岸线，处在广佛都市圈的中心，是“西联、北优”的重要区域。金沙洲地势平坦，植被茂密，沟谷、溪流、湖泊、水塘错落分布，生态环境良好，自然条件优越，用地总面积908万平方米，其中绿化及水域用地面积达75.26万平方米，自然山林绿地达109.1万平方米，规划红线面积周边没有大型工业区。

金沙洲也是广州西部的重要出口和交通枢纽，广佛高速路、跨越广佛高速的二号立交及环城高速公路从区内穿过；金沙洲大桥与内环路、增槎路呈放射线对接，只需10~20分钟车程即可迅速抵达市区；2008年底竣工的地铁六号线，将使金沙洲与市区的联系更加紧密。

同时，金沙洲地块辐射荔湾等西部老城区。这些老城区居民收入高，购买力强，但老城区的居住空间扩展受到制约，一些居民会就近寻求金沙洲地区的新建住宅以改善居住条件。

优越的自然和区位条件以及市政设施的不断完善，为金沙洲板块的发展打下

了良好的基础。2004年，万科在观望多年后进入广州市场的第一个项目就选在金沙洲。万科四季花城一炮打响，拉开了金沙洲板块开发的序幕。随后，各家开发商纷纷在此拿地，占据市场，并且产品定位普遍走中高档路线。2006年下半年出让五幅金沙洲地块，虽然增加了户型和房价的限制，但是开发商拿地的热情依然高涨，其中B3725D01地块成交价格为17.5亿元，刷新了广州单宗地块成交价记录。到目前为止，进驻金沙洲板块的开发商共计七家之多，预计各开发商在金沙洲板块的竞争也会愈演愈烈。

未来的一两年内，金沙洲板块会成为广州商品住宅的主要供应区域。早在20世纪90年代后期，金沙洲板块就纳入广州政府的土地储备，政府规划对其发展产生了深刻影响。根据2004年的《金沙洲控制性详细规划》，金沙洲居住新城规划总面积为8.26平方公里，规划人口11万人，将成为广州西部的大型生活居住区，定位为高品质滨江居住社区。先期在此进行开发的开发商也大多将产品定位于中高档住宅、高层洋房及滨江别墅。

新一轮宏观调控出台后，为了加大政府保障型住房建设和中小户型、中低价位商品房的供给，调整住房供给结构，扩大居住人群覆盖面，广州政府对金沙洲的规划做了调整。首先，在原有规划的基础上新增了城市建设拆迁安置新社区住宅用地。新社区住宅用地位于居住新城E区，总用地面积为18.89公顷，规划总建筑面积37.78万平方米，其中90平方米以下的中小户型占93%。建成后将成为全国最大的廉租住房新社区，可安排双特困户5643户、1.4万人居住。其次，对金沙洲地块的普通商品房套型比例进行限制。2006年8月以来，政府出让的五幅金沙洲地块都施加了套型比例限制。预计未来两三年内至少可提供近7000套中小户型单位，无论从供应量还是从价格上，都将对金沙洲以及周边区域的市场定位带来深远影响。可见，在政府规划调整的引导下，金沙洲板块的居住人群覆盖面会逐步扩大，更多的双特困户和中低收入者将从金沙洲板块的发展中获益。

（八）适宜创业，适宜居住，科学城板块孕育高尚生态居住区

广州东部的萝岗区是2005年广州行政区划调整后新设立的区，主要以广州经济技术开发区的区域为依托，设立萝岗区是广州“东进”发展战略的具体体现。

作为萝岗区的中心城区，广州科学城是一个产、学、住、商一体的多功能现代化新型科学园区，也是广州“东进”战略的重要支撑点，因此在产业发展的

功能之外，居住是另一个重要的功能。根据规划，科学城要建设成为“适宜创业、适宜居住”的中心城区。与之相应，科学城的配套设施也做出调整，增加了教育、医疗、休闲、文娱、交通等方面的配套建设。雄厚的产业基础、独特的区位优势和优越的生态条件，为科学城的房地产业发展提供了重要的支撑力。

现在，广州中心城区地块稀缺，地价不断走高，而科学城及周围土地资源仍比较丰富，加上周边生态环境良好，自然成为广州新的开发热点。科学城位于广州“东进”的轴线上，东接黄埔，北邻白云，南望珠江，西靠新城市中心区天河。区域内保留了众多小山峰、部分生态林地和农田，同时又规划了诸多的教育、卫生和交通等基础设施。因此，科学城可以满足追求高质量生活的人们的要求。更为关键的是，该区域定位为高新技术产业发展区，市民收入水平较高，购买力较强，足以支撑区内高尚住宅区的发展。

科学城板块兼具天时、地利、人和的优势，发展可谓正当其时。目前，该区域正朝着广州未来现代化的“生态园林城市样板区”的目标迈进。

广州 2006 年第一宗准备采用“双限双竞”方式出让的土地就位于科学城的住宅用地 KXC－H3 和 KXC－H4 地块，当时设定的 6000 元/平方米最高限价曾经被质疑为抬高房价（见本文第一部分），但这一定价其实在某种意义上体现了政府对该区域发展前景的良好预期。

（九）傍海而居，交通改善，南沙板块逐渐升温

南沙区同样是 2005 年广州行政区划调整后新设立的区，主要以南沙经济技术开发区为依托，体现了广州大力开发南沙滨海区域，将广州由沿江城市发展为现代化滨海新城的“南拓”发展战略。

南沙位于连接珠江两岸的枢纽位置，不但是珠江三角洲的地理几何中心，也是穗、港、澳的地理中心，是珠江三角洲直接通往港澳的重要出口。

根据城市规划，南沙区在空间结构上将分成三大组团，其中北部组团的主导功能为结构性生态建设区和都市农业区；中部中心组团为整个南沙区的中心，拥有丰富的山水资源和历史文化资源，是南沙区最适宜安排居住生活功能的区域；南部万顷沙—龙穴岛组团拥有良好的深水岸线资源和充足的土地资源，是南沙区发展的核心动力区，主要将发展现代物流业和临港工业。从南沙房地产项目的分布来看，大部分住宅开发项目主要集中在中部中心组团，包括黄阁老镇区、蕉门

河两岸地区以及进港大道沿线区域等。

与已经开发出许多著名大盘的华南板块相比，南沙板块具有不同的特点。华南板块可以看做是广州住宅市场的补给，是广州南部老城区扩展的自然延伸，但这一区域至今还没有相关的产业作支持。而南沙的发展模式则是再造一个新城，它有自己的产业基础，因此发展起来将具有更强的生命力。

根据规划，南沙将成为 2010 年广州市的副中心城区之一，是 2010 年亚运会的重要场馆所在地之一。此外，南沙港码头、广州丰田汽车等大型项目已经投产，地铁四号线也在 2006 年底开通至南沙黄阁。从南沙到广州市区、东莞、珠海、深圳等地都在“一小时生活圈”范围内，南沙必将成为广州楼市的新热点。

（十）产业先行，优势显著，花都楼市腾飞在即

花都区位于广州北部，珠江三角洲北端，总面积 960 平方公里，地势北高南低，北部山峦绵亘，中部为丘陵坡地，南部为广花平原，呈东北向西南倾斜的长方形。花都山地、丘陵、平原、河流兼有，平原面积占主体地位，由此形成了花都区地貌“三山一水六平原”的特点。根据规划，到 2010 年，花都区范围为 128 平方公里，拟打造成 120 万以上居住人口的城镇；城区常住人口达到 40 万，并形成交通走廊区、城市中心区、城东开发区三个功能片区。

从大的定位来讲，花都是广州的北部副中心，是“北优”的重点战略发展区域之一。此外，花都还被定位为广州重要的现代制造业中心，重点发展空港物流、汽车、皮具、珠宝及生物医药产业。在整体规划中，花都区规划出“一主三副”：“一主”是指中心城区，包括新华以及雅瑶、花山、狮岭的各一部分，“三副”指的是东部的花东、西部的炭步和北部的狮岭三个镇。花都的城市发展模式是 TOD 模式，即交通引导发展，通过发展、支持交通建设，突破环境和能源的制约，进而建设疏密有致的组团式网络型山水田园城市。具体而言，就是通过路网、轨道交通、水、电、管、网等建设和接驳，在主站建设高密度发展区，形成上面居住，中间商业，下为交通的立体、综合发展的 25 个组团，组团之间通过田园来分割，保持生态环境良好。

花都发展房地产的优势综合起来有四点：一是山水环境得天独厚；二是土地价廉，储备丰富；三是产业先行，政府主导；四是板块清晰，楼价低廉。需要指出的是，花都楼市的崛起，体现出了政府“有形之手”拉动的效应，在这点上，

花都板块更优于华南板块。作为“北优”的重点区域，随着2004年8月广州新白云国际机场正式启用，花都经济可谓一日千里，在汽车业、物流业、皮具业等支柱产业的拉动下，吸引了大量的投资者及专业技术人才落户，为楼市带来了巨大的购买力。此外，连接着广州汽车产业基地和广州地铁网的地铁九号线的建设，更将为花都成为广州“后花园”铺设便利之路。

（十一）老城区优化调整重新提上政府议程，中心区发展值得关注，开发商再获旧城改造商机

自从2000年提出“南拓、北优、东进、西联”的发展战略后，广州周边新区有了长足的发展，而在2006年12月25日召开的中共广州市第九次代表大会上，老城区的优化调整又重新提上了议程，“中调”被正式列入广州城市发展战略。

按照市党代会上的解释，所谓“中调”，就是要将老城区“调优、调高、调强”，而“调优”就包括优化人居环境和公共服务。因此可以预料，经过优化调整后的老城区，城市交通等公共服务将更加便捷和顺畅，居住环境将得到改善，而这些改善不可避免地在老城区的住房价格上有所体现。

这次党代会提出的“中调”战略，还为开发商介入旧城改造重新开了绿灯。

自2001年以来，广州旧城区改造一直不允许开发商插手。主要是担心房开发商在利益驱使下，常常提高容积率，以致大大增加城市建筑和人口的密度。然而5年之后，面临老城区危旧房改造任务和资金来源双重压力的政府，最终还是选择了更加务实的做法——在旧城改造项目引入开发商。由于近年来旧城区的土地供应日渐稀缺，能够参与旧城改造项目，对于开发商来说也是缓解土地饥渴的一个利好消息。

前面提到的2006年12月政府列入土地出让预告的12宗国有土地，就全都是位于广州旧城区的土地，并且都属于政府收回的烂尾地块。这些土地在2007年实际出让的结果如何，值得关注和期待。

（十二）写字楼供应量高峰期显现，市场承受力面临挑战

近几年广州经济保持快速增长，服务业迅速发展，企业扩张速度加快，受此影响，广州的写字楼市场近年来一直具有较高的投资价值。

外资企业大量进入广州，再加上广州本地大型企业的扩张，以及珠三角一些

大型企业集团将总部迁入广州，使得广州甲级写字楼未来租售价格提升空间较大，而普通写字楼受住宅禁商政策的有利影响，亦得到了中小企业的青睐。在这样的背景下，大量资金进入写字楼开发市场。2006 年前三季度出让的经营性土地中商务办公用地占了一半以上，可以预见未来两年内广州写字楼市场的供给将相当活跃。

随着保利国际广场借助会展经济在第 100 届广交会开幕之际推向市场和天河北天誉三期将于 2007 年 4 月投入市场，从 2006 年第四季度开始，广州甲级写字楼的供应量将大为增加，写字楼供应的高峰期将在 2007 年逐渐显现。统计数据显示，2006 年下半年至 2007 年底将有 12 个甲级写字楼投入市场，总建筑面积达 107 万平方米，这无疑会大大增加未来一两年内广州写字楼市场的供给。而且新增写字楼中大部分项目的规格及定位都较高，说明开发商对未来写字楼市场价格有着很高的预期，这将从总体上影响未来写字楼市场的价格定位。但由于供应较为集中，预计从 2007 年二、三季度开始，写字楼市场的租售会遭遇一定的压力。从中期来看，未来两年内，广州将有超过 200 万平方米的新建写字楼推出市场。1993 ~ 1998 年大量上市的写字楼导致的 200 万平方米积压面积用了大约十年时间才消化完，未来两年再次出现的这 200 万平方米新增写字楼面积，是否会造成又一轮过剩，将取决于广州的总体经济发展，特别是产业结构的升级以及广州市在区域经济和国内经济中地位的变化。

从区域分布来看，珠江新城、天河北以及琶洲三大区域仍将是中长期内写字楼开发、租售的热点区域，并且仍将是写字楼租售价格的重要突破点。就目前而言，广州市写字楼租金的标杆是即将投入使用的国际金融广场，位于珠江新城，月租金达到 180 元/平方米以上，而之前广州市租金最高的写字楼是天河北的中信广场，每月 140 ~ 160 元/平方米。但随着琶洲 PZB1301 地块的楼面地价被推高到 10037 元/平方米，将来琶洲一带的写字楼租金是否会超越珠江新城和天河北，还有待进一步观察。

（十三）商业格局面临变革，商铺市场形势向好

在宏观经济形势的带动下，预计 2007 年广州零售业市场将继续保持稳定增长。随着商业业态的调整和零售、金融等商业格局正在和即将出现的一些重大改变，商铺市场也将迎来新的机遇。

根据加入 WTO 相关协议，中国零售业市场已经于2004年12月11日正式向外资全面开放。两年来，外资零售业已经深入到了中国的大中城市，外资大型超市也继续积极在广州实行扩张。例如，世界排名第二的零售企业家乐福自从2002年在广州开始了第一家分店以来，2003年开了第二家分店，其后在2005年才一口气开了第三、四、五家分店，现在仍继续物色合适的地点实行扩张。世界排名第三的零售企业麦德龙（Metro）在2006年新年伊始进入广州市开店，并决定将华南总部设在广州市。英国最大的超市零售巨头特易购（Tesco）也已确定将进驻广州开发区。

同样，到2006年12月11日，中国入世5年保护期结束，中国金融业也将对外资全面开放，外资银行经营人民币业务的限制全面解禁，汇丰、渣打、恒生、东亚等港资银行和花旗银行等都已经在积极物色零售银行网点。

这些外资零售巨头和外资银行的进入和扩张，为广州的商铺市场带来了新的机遇，也将在很大程度上改变广州商铺市场的传统格局。

另外一个值得关注的动向是：由于“国六条”细则对住宅的转手交易规定了更为严格的征收营业税条件，在此情况下，一部分针对住宅的投资会转到写字楼和商铺市场。

对于这些私人投资者而言，从物业类型来看，专业市场铺位和成熟社区型商铺是他们的主要投资对象。由于广州是华南地区主要的商品批发的集散地之一，专业市场铺位的收益率通常比较高，往往能吸引众多私人投资者踊跃购买。居住氛围日渐浓厚的社区型商铺由于收益稳定，方便照料，因此一些区内住户往往愿意买来用作收租。

从区位上看，商务环境不断成熟的区域如珠江新城、琶洲等地的商铺受到不少投资者的青睐。珠江新城商务环境日趋浓厚，但区内的商业网点相对而言还较为缺乏，近期一批新建写字楼的投入使用将带来相应的裙楼商业物业进入市场，使得商业网点缺乏的状况得到改善。而随着下一届广交会的名称由“中国出口商品交易会”改为“中国进出口商品交易会”以及琶洲会展中心在“十一五”期间的进一步扩建和周边配套设施的完善，琶洲的商务氛围也在渐入佳境。

随着地铁三、四号线的全面开通，沿线不少地段的商业氛围在短期内迅速得以提升，餐饮、零售等行业的铺位价值得到了更为充分的体现。

2006年深圳房地产运行态势及2007年展望

——兼论二手房市场

高 红 冯月秋 田春枝*

房地产市场的持续健康运行是国民经济发展和社会安定团结的重要影响因素，也是构建“和谐深圳”和“效益深圳”的基础。2005～2006年深圳市政府在国家《关于切实稳定住房价格的通知》（国办发［2005］8号，即“国八条”），《关于做好稳定住房价格工作意见的通知》（国办发［2005］26号，即“新国八条”），《关于调整住房供应结构 稳定住房价格的意见》（国办发［2006］37号）即“国六条”等宏观调控政策的指引下，在以往出台的一系列打击违规炒房、遏制商品房价格上涨过快的政策基础上，继续严格监控并引导房地产市场走势，先后颁布了一系列用以规范市场、稳定房价的政策措施，并在全国率先出台了“国六条”实施细则、《深圳住房建设规划（2006～2010）》等地方政策法规，力求在深圳“十一五”开局之年营造稳定、和谐的房地产市场发展环境。

2006年深圳房地产在宏观调控政策作用下，房价增长过速得到初步控制。但和全国其他城市相比，深圳房价及其增长率仍过高。国家发改委和统计局公布的统计结果显示，一季度全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨了5.5%，深圳的涨幅为10.2%；二、三、四季度深圳则分别以14.4%、12.3%和11.8%

---

* 作者单位：深圳市城市发展研究中心；深圳综合开发研究院；深圳职业技术学院。

的涨幅高居榜首。与涨势明显的一手房市场相比，深圳二手房市场在2006年表现出了相对较强的政策敏感性和信息反馈性，曾一度出现了“价涨量跌”、“价跌量跌”、“价跌量涨”、“价量均衡”等波动。

鉴于二手房市场是房地产市场的重要组成部分，其稳定发展既是房地产业进入理性运行时期的标志之一，也是促进住房梯级消费格局形成的重要环节，因此监控并研究二手房市场运行状况，不仅有利于以小见大地把握房地产市场的整体运行情况，而且有利于深入了解不同收入人群的住房结构需求，为建立完善的城市住房保障体系提供依据。深圳市场经济起步早，市场体系相对健全，二手房市场发育比较成熟，近两年更是发展势头迅猛，二手房交易在商品房交易中的比重已达到50%左右。本文在全面回顾深圳房地产大盘年度走势的基础上，重点对二手房市场成交量、价格走势、成交类型、房地产经济运营情况等做出了分析，力求更准确地概括2006年深圳房地产市场的走势特点，更客观地总结宏观调控政策的执行效果，以及更合理地预测2007年市场发展的趋势。

一　2006年深圳房地产市场总体运行情况分析

和2005年一样，2006年仍然是政府对房地产市场持续实施宏观调控的“政策年”。在各级各类宏观调控政策的引导下，深圳房地产市场已经从过快过热的发展局面逐渐趋于稳定，房地产市场存在的违法违规行为得到了有效遏制，房地产市场观望气息较以往更加浓厚，房地产市场的发展正在趋于理性。

（一）房地产开发投资比重趋于稳定，建设规模有所下降

如图1所示，2006年全市累计完成房地产开发投资460.68亿元，同比上涨8.7%，改善了2005年房地产投资增幅为负的局面；但是从房地产投资占全社会固定资产投资比重来看，2006年房地产投资占全社会固定资产投资额的比重是36.21%，几乎与2005年持平，近几年房地产投资比重逐年递减的趋势没有明显改变。而从商品房建设规模情况看（如图2），2006年深圳商品房施工面积3205.34万平方米，同比下降6.1%；商品房竣工面积670.51万平方米，同比上升2.2%；商品房新开工面积710.25万平方米，同比下降38.4%。商品房建设规模表现出明显下降的特点。这表明宏观调控政策已对房地产市场产生了影响，

房地产开发节奏放慢，投资出现了减速和观望的态势。投资观望和建设规模下降是为房地产行业降温的有效手段，可在一定程度上缓解由于行业过热而带来的炒楼、囤积房屋等投机行为；但同时，房地产建设规模的下降将直接导致市场供应量减少，引起由于供求关系紧张而产生的房价过快上涨问题。

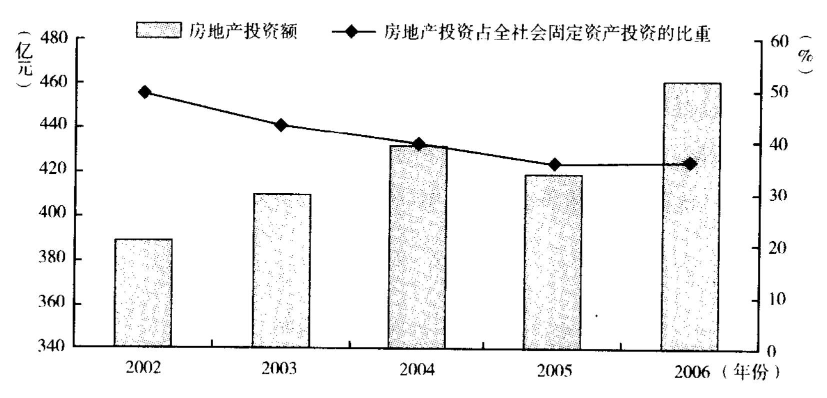


图1　深圳房地产投资及其占全社会总投资比例（2002～2006年）

数据来源：深圳市统计局网站、http：//www. sztj. com/pub/sztjpublic/tjsj/tjkb/default. html。

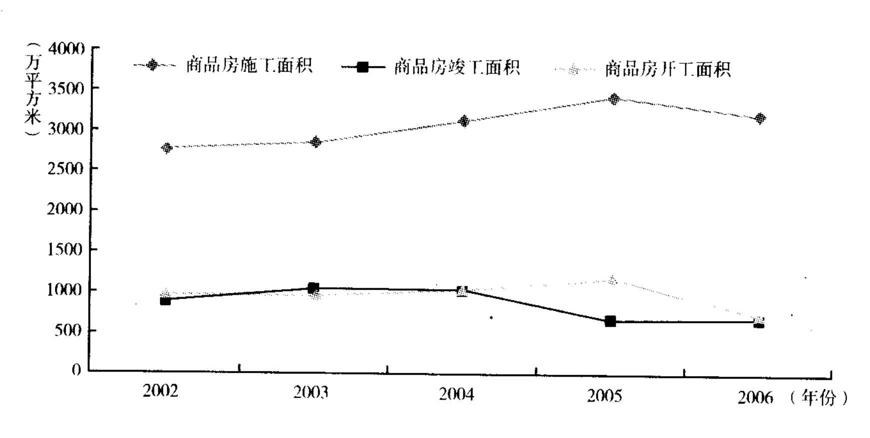


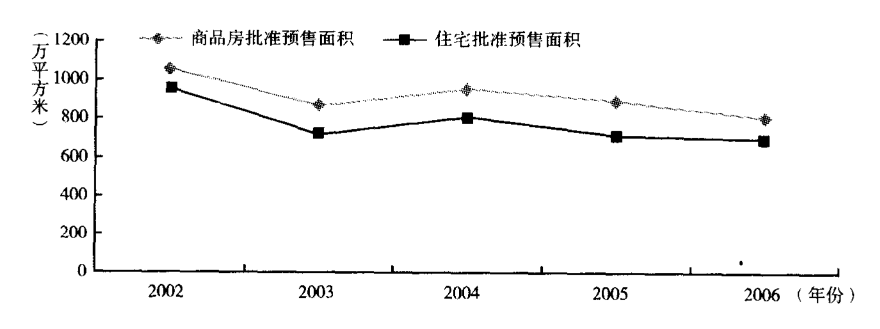
图2　深圳商品房建设规模情况（2002～2006年）

数据来源：《深圳统计年鉴（2006）》。

（二）新建商品房供销量下降，存量商品房需求明显提高

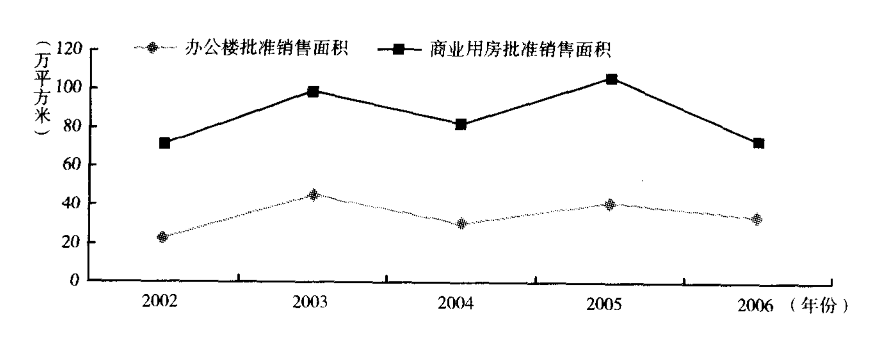
2006年，全市商品房批准预售面积累计为807.27万平方米，同比下降

9.74%（如图3）。住宅、办公楼和商业用房的面积比重为86.1%:4.3%:9.1%，与2005年三者的比重79.6%:4.5%:11.7%相比，住宅的供给比例明显提高，而办公楼和商业用房的供给比例相对减少。从三类地产供给的绝对数量来看，住宅批准预售面积694.57万平方米，同比下降2.39%；办公楼批准预售面积34.4万平方米，同比下降14.96%；商业用房批准预售面积72.81万平方米，同比下降30.58%。与商品房供给情况类似，全年新建商品房销售量也有大幅度降低，全年共销售新建商品房797.65万平方米，同比下降19.69%。其中住宅销售面积为705.82万平方米，同比下降21.67%；办公楼销售面积为38.27万平方米，同比下降34.33%；商业用房销售面积为45.96万平方米，同比下降14.06%（如图4）。



深圳新建商品房供给情况（总量及住宅）（2002～2006年）

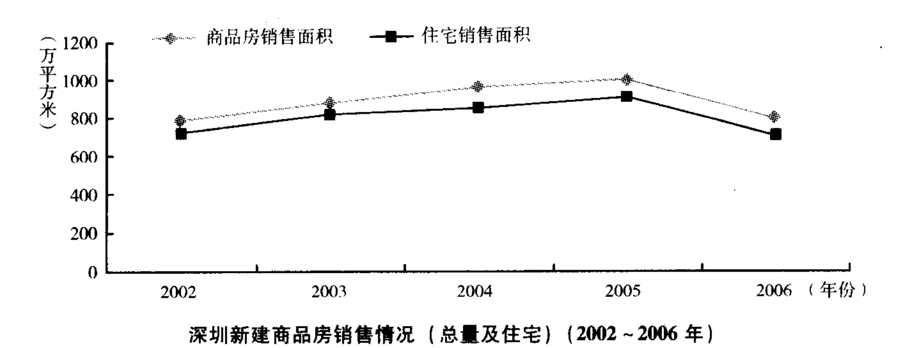
数据来源：《深圳统计年鉴（2006）》。



深圳新建商品房供给情况（办公楼及商业用房）（2002～2006年）

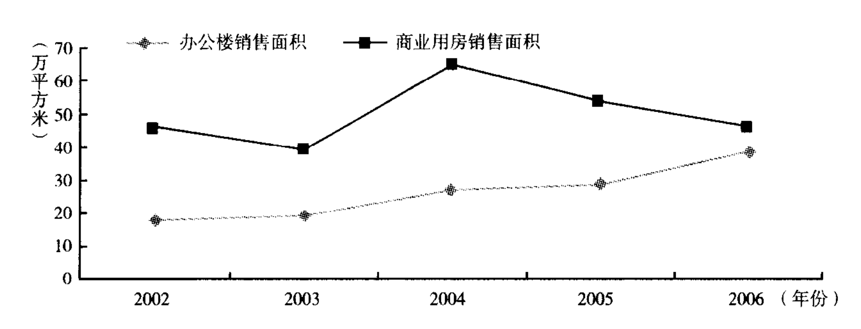
数据来源：《深圳统计年鉴（2006）》。

图3　2002～2006年深圳新建商品房供给情况统计



深圳新建商品房销售情况（总量及住宅）（2002～2006年）

数据来源：《深圳统计年鉴（2006）》。



深圳新建商品房销售情况（办公楼及商业用房）（2002～2006年）

数据来源：《深圳统计年鉴（2006）》。

图4　2002～2006年深圳新建商品房销售情况统计

新建商品房供销量的锐减给消化市场存量用房带来了机遇，使商品房空置率降低，提高了二手房交易面积。统计数据表明，2006年末深圳商品房空置面积仅为150.71万平方米，同比减少了10.46%；同期，二手住宅交易面积为737.63万平方米，同比增加了23.98%，二手房交易面积首次超出新建住宅面积5个百分点。新建商品房和存量房供销量的此消彼涨表明深圳房地产市场的有效需求并没有大幅度降低。这主要是产生了内部结构调整，活跃的二手房交易有效地缓解了市场的供需矛盾，在深圳这个移民城市中，对促进人口的自由流动也发挥了积极的作用。

（三）商品房价格上涨速度降低，但房价及房价增长率仍偏高

2006年全市新建商品房平均价格为9956元/平方米，比2005年上涨了

32%。其中写字楼价格涨幅最大，全年均价达15380元/平方米，同比上涨33%，而商品住宅均价为9106元/平方米，同比上涨了30%[①]。图5为北京、上海、广州和深圳四城市2005～2006年各月商品房价格走势图（包括新建商品房和二手房），从中可见深圳房价水平居四城市之首。另据国家发改委和统计局公布的统计结果，一季度全国70个大中城市房屋销售价格同比上涨5.5%，深圳的涨幅为10.2%；二、三、四季度深圳则分别以14.4%、12.3%和11.8%的涨幅高居榜首。由此可见，从全国城市间的横向比较来看，深圳的商品房价格较高且增长势头最旺。

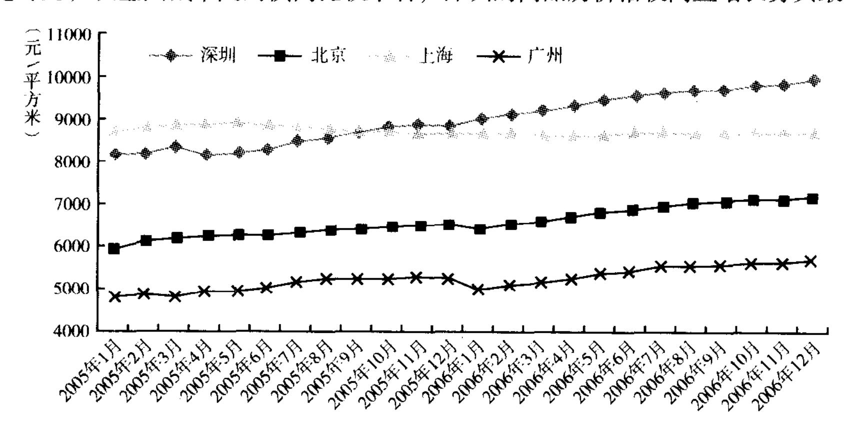


图5　2005～2006年主要城市各月商品房价格走势统计

注：各城市基期价格来自有关部门公布的城市房屋平均价格，各月增长率来自国家发改委和统计局发布的全国70个大中城市房屋销售价格指数。

按时间序列分析近年来深圳商品房价格的增长速度（如图6），2006年深圳商品房价格年增长率为10.57%，超出了深圳房地产预警系统给定的［-0.0559，0.0795］这一房价增长正常区间，处于房价增长稍快区间。[②] 但与2005年17.38%的房价过快增长率相比，房价上涨的速度已经有所回落。并且从2005～2006年商品房价格各月增长率统计来看（如图7），2006年内房价上涨速度逐渐降低且趋于平稳，各月房价增长率一直在全年平均增长率上下波动，且下半年各月房价增长率均低于平均值，房价增长速度明显降低且波动幅度趋于平缓。按照这种趋势发展，深圳2007年房价增长率有望回落至正常增长区间。

① 数据来源：http：//house. focus. cn/news/2007－01－16/273709. html。

② 深圳市房地产预警系统给定的房价增长稍快区间为［0.0795，0.1471］。

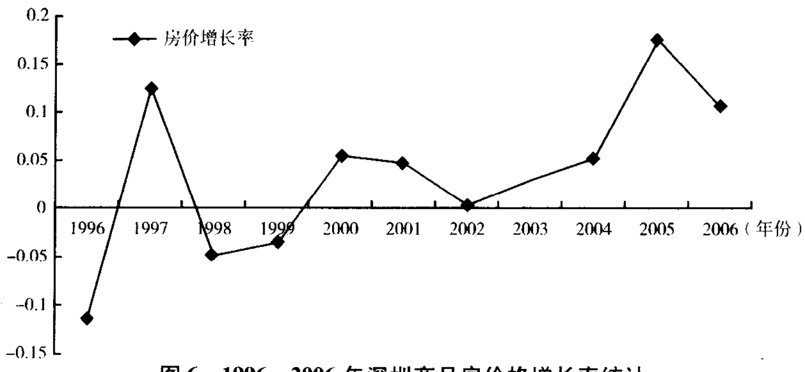


图6　1996～2006年深圳商品房价格增长率统计

数据来源：历史数据来源于《深圳房地产发展报告（2005～2006）》，2006年数据来源于国家发改委和统计局发布的全国70个大中城市房屋销售价格指数。

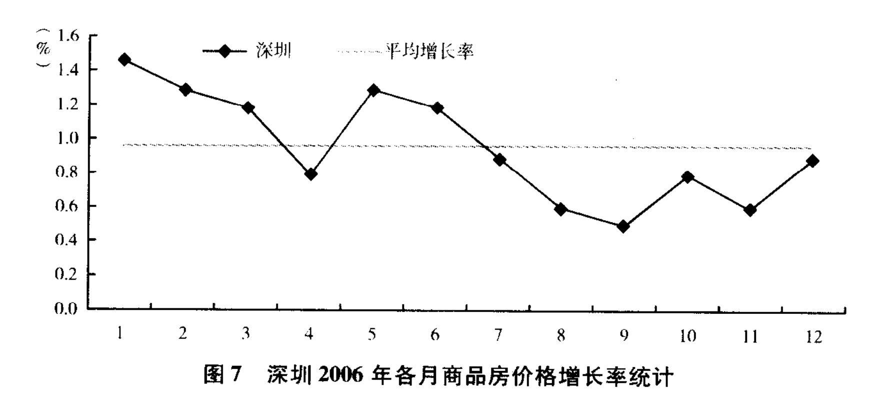


图7　深圳2006年各月商品房价格增长率统计

数据来源：国家发改委和统计局发布的全国70个大中城市房屋销售价格指数。

（四）房价收入比过高，消费者购买力明显不足

消费者对房地产购买力的强弱可通过房价收入比指标衡量。2006年深圳常住人口的家庭年均可支配收入为71989元①，户均住房面积为72.6平方米②，新

① 根据深圳市统计局公布的《2006年深圳市国民经济主要指标初步统计结果》，居民人均可支配收入为22567.08元；根据《深圳统计年鉴（2006）》，2005年户均人口为3.19人，由此粗略计算出2006年深圳户均可支配收入为71989元。

② 根据深圳市统计局公布的《2004年深圳市主要经济指标》，居民人均住房使用面积为22.75平方米；根据《深圳统计年鉴（2006）》，2005年户均人口为3.19人，由此粗略计算出2006年深圳户均住房面积为72.6平方米。

建住宅的平均价格为9106元/平方米，计算得出深圳2006年新建商品住宅房价收入比为9.18，比上年上涨了4.6%。从近10年来深圳新建住宅房价收入比的变化情况来看（图8），2004年之前虽然深圳的房价收入比一直高于国际公认的4~6的合理区间，但基本上一直处于我国各城市的平均水平6~8区间内，房价水平尚属适中。但2005年以来，深圳房价的增长幅度明显超出居民收入的增长幅度，房价收入比迅速攀升至9左右，居民对新建商品房的购买能力严重下降。

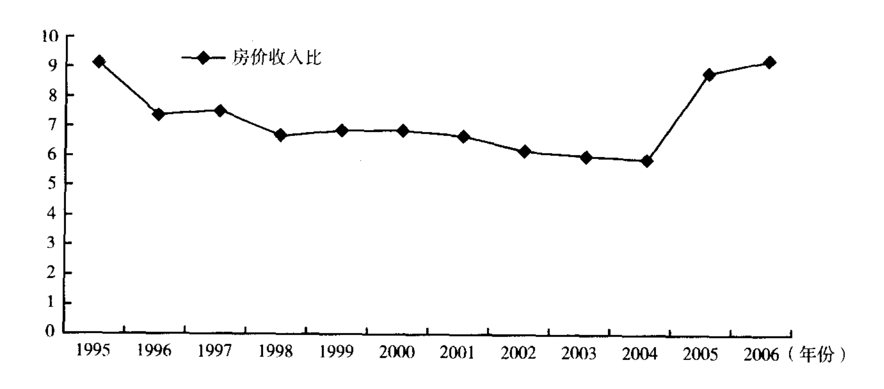


图8 1995~2006年深圳房价收入比统计

注：历史数据来源于深圳市国土资源和房产管理局主编的《2005~2006年深圳房地产发展报告》。

与此同时，深圳二手住宅房价收入比也由2005年的6.87[①]提高到了2006年的8.50[②]，上涨了23.73%，已明显超出了我国平均水平。过高的房价收入比表明，深圳房地产市场已出现购买力不足的情况。

另外，住宅户型偏大而导致总价过高也是造成消费者购买力不足的重要原因之一。2006年深圳单套建筑面积在144平方米以上的住宅销售面积为163.60万平方米，占销售总面积的23.18%；单套建筑面积在90~144平方米的住宅销售面积为299.68万平方米，占销售总面积的42.46%；单套建筑面积在90平方

① 据深圳中原物业顾问有限公司统计，2005年深圳二手住宅成交均价为6487元/平方米，按户均住宅面积72.6平方米，户年均可支配收入68567元计算，可得到2005年深圳二手房房价收入比为6.87。

② 据深圳中原物业顾问有限公司统计，2006年深圳二手住宅成交均价为8433元/平方米，按户均住宅面积72.6平方米、户年均可支配收入71989元计算，可得到深圳二手房房价收入比为8.50。

米以下的住宅销售面积为 242.51 万平方米，仅占销售总面积的 34.36%。虽然全年小户型住宅供应量比往年有所提高，但距离“国六条”规定的建筑面积 90 平方米以内的商品住房面积应占 70% 以上还存在较大差距。不过，按照政策规定，深圳 2006 年 8 月以后新批新建的商品住宅必须按照“9070”原则建设，因此随着这批住宅的竣工出售，由于户型偏大而导致的总价过高问题将得到有效解决。

二　2006 年深圳二手房市场运行情况分析

本轮国家对房地产市场的宏观调控不仅着眼于新建商品房市场，更关注在中国发展并不成熟的二手房市场：2005 年，国家开始面向二手房市场征收营业税；2006 年又通过贷款加息、提高征收二手房交易营业税年限、征收个人所得税等政策从供应、流通等环节全面调控二手房市场。2006 年深圳二手房市场在一系列宏观政策的影响下，2006 年深圳二手房市场表现出了比新建商品房市场更灵敏的政策反馈性，在成交量和成交价格双双经历了大起大落后，最终以较平稳的价格和可观的交易量进入 2007 年。

（一）二手房市场逐渐壮大，发展规模易受政策干预

在发达国家，二手房交易量通常占房屋交易总量的 70% 以上，二手房被视为抑制房价上涨、减少住房空置率的有效手段和促进住房梯级消费格局形成的重要环节。但在中国，由于受到市场发展水平、早期公有制住房体制以及住房观念等因素的影响，二手房市场起步很晚，发展尚不够成熟。深圳的二手房市场是 1996 年开始兴起的，当年二手房交易面积为 40 万平方米，不足商品房成交面积的 10%。2002 年二手房销售面积达到 340.49 万平方米，占商品房成交面积的比重提高到了 30%。此后，二手房交易面积以年均 26.7% 的增长率高速发展，直到 2006 年，二手房交易面积首次超过新建商品房销售面积 5%，成为深圳楼市的半边天（如图 9）。

深圳二手房市场能够如此迅速发展，除了由于越来越多的存量房产的增加，人们逐渐改变住房消费观念，愿意购买二手房居住外，最主要的原因可归结为：第一，香港成熟的二手房市场发展经验对深圳借鉴意义较大，同时香港人在深圳

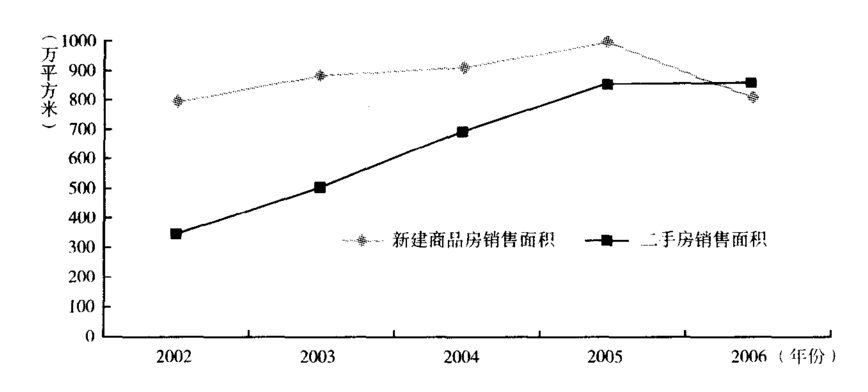


图 9　2002～2006 年深圳新建商品房和二手房销售面积比较

资料来源：《深圳统计年鉴（2006）》、《深圳房地产年鉴（2006）》。

二手房市场买卖中占据的可观比例为其二手房市场的发展奠定了基础；第二，深圳市场经济体系较完善，房地产业较发达，房地产中介服务的评估、拍卖、交易以及银行按揭便捷，房地产投资行为较频繁，给二手房市场的发展提供了有力支撑；第三，在深圳这个创业型城市中，置业者更容易形成住房梯级消费格局，人口的高流动性增加了房产的交易量。以上三方面因素均较易受政策干扰，于是在宏观调控手段频繁的 2006 年，深圳二手房市场遭遇了更大的波动。

（二）成交量大起大落，最终平稳收市

2006 年深圳共交易二手房 843.56 万平方米，同比增长 0.27%，其中二手住宅交易 84796 套，交易面积为 737.63 万平方米，同比增长 23.98%。从全年总体走势来看，深圳二手房的成交量平稳，二手住宅成交量大幅增加，但从各月成交走势分析，在政府调控和季节性购房需求的影响下，二手房市场经历了大起大落的发展阶段（如图 10）。

2006 年第一季度全市新建商品住宅供应量同比降低 10% 左右，同时受 2005 年深圳房价一路高涨等原因的影响，消费者对买不到房的担心逐步加强，于是自住买家和投资者都争相进入二手房市场，使得成交量高速攀升，比 2005 年第一季度增长了 60.2%。为抑制房地产市场的过度行为，深圳市政府于 2006 年 4 月 20 日出台了“深八条”，央行随后出台了加息规定，紧接着“国六条”和国务院办公厅《关于调整住房供应结构　稳定住房价格的通知》等政策相继出台，

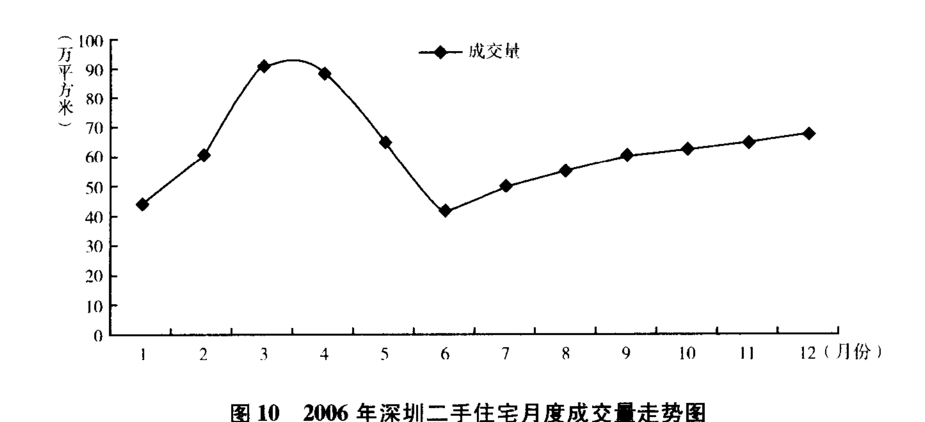


图 10　2006 年深圳二手住宅月度成交量走势图

资料来源：深圳市房地产信息网。

发展势头正旺的深圳二手房市场迅速缩水，成交量一落千丈。6 月二手房交易量跌回至 1 月份的水平，不足 3 月份交易量的一半。随后市场对政策逐渐适应，房地产市场潜在的问题和楼价上升的压力并未得到根治。担心房价越调越高，在购房置业房产能迅速升值的心理因素影响下，购房者重新入市，7 月二手房交易量较 6 月增加了近 20%。面对市场如此迅速的政策消化，为避免前期宏观调控政策失效，7 月国家税务总局发布了《关于住房转让所得征收个人所得税有关问题的通知》，这一政策确实有效地控制住了二手房交易量，使得后 5 个月二手房交易量在平稳的发展中逐渐回暖。

（三）成交价格短期波动，全年涨幅明显

据深圳中原物业顾问有限公司统计，2006 年深圳二手住宅成交均价为 8433 元/平方米，同比上涨 29%，涨幅创历史新高。总体来看，政府出台的一系列宏观调控政策对二手房价格调节作用不大，并未抑制住二手房价格的快速上涨。但是，比较二手住宅各月挂牌均价和新建商品房各月成交均价可知（见图 11），二手住宅均价受政策影响短期波动较大，先后表现出下跌、上涨、下跌、稳定、上扬等特点。

第一季度在二手住宅供应量急速攀升的情况下，挂牌价格呈现略微下降趋势，与“供给增多、价格下降”的市场规律相符。第二季度国家发布的征收营业税政策对房价影响很大，营业税多数被加在了售价上，使得本阶段二手住宅的

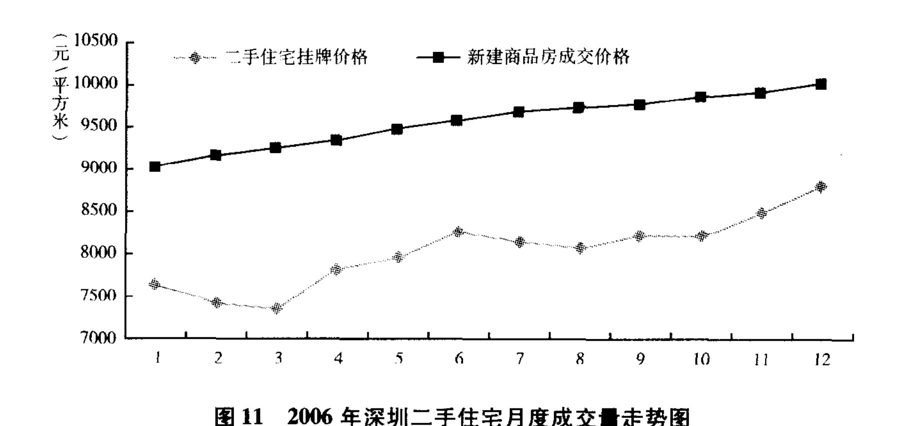


图 11　2006 年深圳二手住宅月度成交量走势图

注：新建商品房价格数据来自国家发改委和统计局发布的全国 70 个大中城市房屋销售价格指数；二手房价格数据来自深圳市房地产信息网。

价格同比上涨了 30%，比第一季度上涨了 11%。此后，二手住宅价格一直保持较平稳发展，直到年底才随新建商品房市场一道出现了价格上扬趋势。

在一系列抑制房地产价格过快上涨的政策背景下，深圳二手住宅价格和成交量仍能在短期波动调整后保持良好的增长势头。这一现象表明深圳二手住宅的刚性需求逐渐增大，即越来越多的自住型消费者愿意选择二手住宅并承担了房价中增加的税费部分。这是深圳房地产市场趋于成熟的表现。但是，二手住宅价格和成交量在年底又出现了快速上涨的势头，这又使人担心本轮政策调控未能发挥良好的效果。要进一步控制住房地产价格的上涨速度，还需要后续不断落实和完善已经推出的宏观调控政策。

（四）成交户型减小，两房住宅备受青睐

2006 年深圳二手住宅成交套数为 84976 套，同比增加了 29.79%，而交易面积为 737.63 万平方米，同比增加了 23.98%。交易套数增加比重大于交易面积增加比重表明，二手住宅交易趋于小户型。根据深圳中原物业顾问有限公司统计，全年二手住宅成交户型虽仍以 2、3 房为主，但比例却有所变化，两房的比例从 2005 年的 37% 上升了到 2006 年的 38%，而三房比例则从 40% 降到 36% 了（如图 12 所示）。二手住宅的成交套均面积也从 2005 年的 95 平方米减少到了 2006 年的 88 平方米，每套减少了 7 平方米。二手住宅成交户型面积的降低表明深圳

二手住宅市场中消费者住房消费趋于理性，随着价格的上涨，消费能力减弱，经济适用的较小户型住房越来越受消费者青睐。

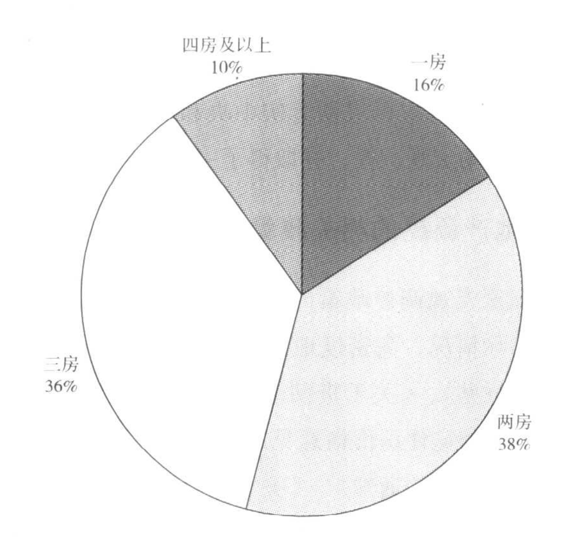


图 12　2006 年深圳二手住宅成交户型比例

数据来源：深圳中原物业顾问有限公司市场统计数据。

（五）房地产经纪面临挑战，行业加速重新洗牌

深圳二手房市场能有今天的地位和影响，房地产经纪功不可没。近年，深圳二手房中介公司如雨后春笋般增长，中原地产、世华地产等五间公司已先后在全市开设了 50 家以上店铺，房地产经纪成为推动深圳二手房市场发展的有效催化剂。但是 2006 年深圳二手房经纪行业可谓道路坎坷：一方面是二手房市场大起大落带来的企业效益危机，另一方面则是国家针对房地产经纪行业出台的一系列约束条例。政府的宏观调控政策导致二手房交易量出现明显的阶段性下跌，投机者数量大大减少；与此同时，深圳市政府于 8 月制定了《深圳市房地产行业诚信公示办法》，以规范房地产市场秩序，打击中介公司的投机行为。这些都使得很多实力不足的中小型中介公司未能承受住市场压力而被迫关门，行业内部倒闭、收购、兼并现象频繁，房地产经纪行业呈现出“越有实力的公司发展越快”的马太效应。

三　2006 年政府宏观调控政策及其实施效果评价

为抑制房价过速增长、打击非法囤积住房行为，保障深圳房地产市场持续健康增长，2006 年深圳市政府积极贯彻落实中央和国务院的有关指示，采取了一系列措施加强房地产市场宏观调控，并取得了一定效果。

（一）深圳房地产调控的相关政策

2005～2006 年国家宏观调控政策的指引下，深圳市政府积极贯彻执行国家政策，并结合本市实际情况，高密度地出台了《关于稳定房价促进我市房地产市场持续健康发展的意见》、《关于贯彻落实国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构　稳定住房价格意见的通知》、《关于规范我市房地产市场秩序　严禁非法炒卖房地产的通知》、《关于进一步规范我市商品房销售行为的通知》、《关于加强我市房地产税收管理的通知》和《关于我市开征土地增值税的通告》等一系列配套文件，有效地遏制了商品房价格上涨过快的势头，严格监控并引导房地产走势。

“国八条”、“国六条”、央行加息、三次上调存款准备金、二手房五年内交易征收营业税等政策使得房地产市场上投机者持币观望的气氛加重，市场刚性需求比重加大，这在一定程度上抑制了投机炒房行为，缓解了房价涨幅过高的态势，有利于促进房价的平稳发展。但是，由于供需矛盾和市场深层次的因素，目前深圳房地产市场仍属于卖方市场，且经常出现供不应求的局面，从而导致宏观调控政策的作用发挥尚不充分。在实现建设和谐社会的目标还需要相当长的时间的情况下，民众在医疗、教育、住房上还缺乏安全保障，为了给未来增加安全安定感，消费者尽可能早地买房；此外，买房保值增值的效应，追求住房的高消费心理，加剧了消费者的购房迫切性，在群羊效应下，再建更多、更大的住房也难满足不断提高的住房需求。当消费者普遍认为投资买房比投资创业风险更小，收益更可预期的情况下，兴办实业的创业资金就会挪为投资购置房产，兴办实业的创业型人才减少的直接结果是就业岗位的供给减少。这种情况对整个经济社会发展的负面影响显而易见。连续几年攀升的房地产价格，其负面作用远不仅停留在经济层面上，还会进而影响到建设和谐社会目标的实现。近两年来相关政策的出

台正是展开全方位的房地产市场环境治理。

（二）编制并实施住房建设规划

2006 年 9 月份深圳在全国范围内率先出台了《深圳市住房建设规划（2006～2010）》，用以指导近期的住房建设工作，规划融入了国家对房地产宏观调控的基本精神，确定了“十一五”期间深圳建设 69 万套住房的总体目标，确立了以普通商品住房、经济适用住房和公共租赁住房（含廉租房）为重点发展对象，并指定了年度住房建设与土地供应指引，对住房套型结构比例等问题做出了明确规定。目前，相关部门正在研究制订深圳住房建设规划 2007 年度计划，其成果必将对稳定住房市场预期、引导住房合理消费等工作产生重要意义和作用。

（三）明确了新建住房结构比例

国家和深圳政府曾多次试图通过在房地产交易环节设置障碍来控制房价快速增长，但效果都不尽理想，于是近期将政策调控的重点转向了住房供应结构方面，希望通过增加中低档、中小户型住宅比重降低房地产市场的总体价格。2006 年 8 月中旬，深圳出台了有关新建商品住房结构比例的规定，要求一是确保 2006 年 6 月 1 日至 2007 年 6 月 1 日，全市年度新审批、新开工住房总面积中，单套住房建筑面积 90 平方米以内的商品住房（含经济适用住房）面积所占比重必须达到 70% 以上；二是对于 2006 年 8 月 18 日后新审批的协议用地和合作建房，上述比例提高至 90%；三是全市新建经济适用住房单套建筑面积控制在 90 平方米以内，公共租赁住房控制在 60 平方米以内；四是对 2006 年全年商品住房用地，除第一批出让的 6 个地块单套面积在 90 平方米以内的住房建筑面积不少于 70% 外，其余 12 个后续出让的地块项目比例均提高到 95%。按照这一原则，深圳在制定年度土地供应计划时便提出将优先保证中低价位、中小套型普通商品住房和各类政策性住房用地供应，其占年度居住用地供应总量的比例不低于 70%，并停止了别墅类项目供地和办理的相关手续。此外，深圳还明确了年度 104 公顷的商品住房用地和 40 公顷的政策性住房用地的供应目标。对于政策性住房用地供应，划定 32.03 公顷经济适用住房用地和 11.74 公顷公共租赁住房（含廉租住房）用地，超出年度计划供地 3.77 公顷。对于商品住房用地供应，

年度计划出让104公顷，加上上一年度未完成的40公顷，合计计划出让144公顷。以上对新建住房结构调整的政策必将有利于节约利用土地并控制商品房总价，保障商品房建设以既经济又适用的类型为主。

（四）严格整顿房地产市场秩序

深圳有关部门为彻底整顿房地产市场秩序，对2006年6月1日以前已取得《建设工程施工许可证》但尚未取得《建筑工程施工许可证》的房地产项目，如果住房结构尚未经过重新审查，不予核发施工许可证；对取得土地使用权满两年未动土开发的，不予办理施工许可证核发或延期手续；对开发建设面积不足1/3或已投资额不足1/4、且未经国土房产部门批准中止开发建设联系满一年的，不予办理复工等手续。政府的这一措施严重打击了开发商囤积土地、哄抬房价的行为，为保障商品房户型结构比例、保障商品房合理供给面积等作用显著。

与此同时，政府还通过加强对商品房销售环节的监管实现保障房地产市场持续健康发展的目的。首先，有关部门通过严格实施禁止内部认购、依法律程序解除合同备案手续、待售房源不得拒售等七项禁令，有效遏制了商品房炒买炒卖行为；二是加强房地产预售款监管，统一实施买卖合同示范文本，落实购房实名制，加大对房地产销售违法违规行为的查处；三是市国土房产局联合市工商部门自2006年10月起开展为期一年的市场整顿活动，进一步规范市场交易秩序；四是促进行业自律和规范化建设，由市国土房产局草拟的《深圳市房地产行业诚信公示办法》目前已向社会公示并广泛征询意见。以上措施有效遏制了房地产市场炒作问题，增加了市场的有效供应，对规范市场交易秩序、稳定房价起到了积极的作用。

四　2007年深圳房地产市场发展趋势分析

2007年政府仍将陆续出台开征土地增值税等一系列宏观调控政策来规范房地产市场各种投资行为，保障其健康持续发展。因此2007年的深圳楼市仍将受政策影响出现阶段性的波动和起伏。不过从近两年深圳房地产市场的总体发展形势及2006年全市房地产市场供求及价格变化的情况看，2007年深圳房地产市场不会产生大的波动，房地产价格将以日趋平稳的增长率持续增长。

（一）新建商品房上市面积将提高，供应紧张局面将有所缓解

2004~2006年，深圳新建商品房供应数量连续小于出售数量，从2005~2006年商品房施工面积、新开工面积、竣工面积和预售面积看，2007年深圳新建商品房上市数量将大幅度提高。据中原地产深港研究中心估计，2007年深圳住房新增供应量至少在1000万平方米以上，加上“9070”政策执行后首批商品房的上市，新建商品住宅供应面积将显著增加，供应不足的问题将得到进一步缓解。但是，从近两年深圳供地情况看，普通新建商品住宅将主要集中在特区外的宝安和龙岗两区，特区内的新建商品住宅，特别是普通商品住宅仍将维持供应紧缺的局面，从而导致希望在特区内置业的消费者更多地转向二手房市场，促进二手房销量的进一步提升。

（二）中小户型将占据市场主导，商品房价格将日趋平稳

2007年深圳房地产供给将按照住房建设规划及年度计划执行，预计商品房建设规模和供给量不仅有所增加，而且新建商品房市场供应将以中小户型的普通商品住宅为主。大户型及高档商品房比重的降低将大大削弱高端物业对大盘房价的拉动作用，同时商品房供给量的提高也能够有效减缓房价上涨幅度。不过按照建设周期推算，由于中小户型商品住宅上市和供应量提高带来的房价缓和效果在2007年下半年才能有所表现，而上半年市场走势很可能延续2006年底的势头，价格上涨幅度仍将比较明显。从全年房价平均水平方面预测，估计总体房价水平将逐渐趋于平稳，目前房价较快增长的势头有望得到遏制，但是房价收入比是否能够回落到8以下还很难判断。

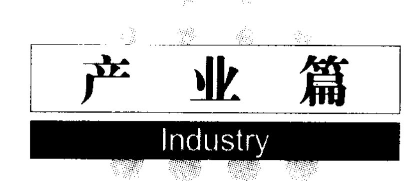
（三）二手房市场发展动力强劲

经过2006年的政策洗礼，深圳的二手房市场更加成熟和稳定。在一系列政策调控下，二手房市场买卖双方的投机行为都将逐渐减少，加上深圳特区内新建商品住宅的数量将日趋减少，以自住为主的二手房买卖将成为市场的主要行为。不过，随着深圳中小户型新建商品房供给量的增加，中大户型二手房将可能变得畅销，其供应量和均价也将提高，甚至超过中小户型。不过以其价格相对较低、可选择性较大等特点，中小户型的二手房仍将受到年轻家庭的青睐，二手住宅市

场发展潜力较大，发展动力强劲。

（四）政策执行力度加大，政策影响力逐步释放

如果2006年是房地产的调控年和政策年，那么预计2007年将是政策年、执行年与反腐年。2007年，政府将延续规范市场行业和交易秩序、遏制房地产投机、打击非法囤积和哄抬房价行为等方面降低房地产市场的炒作空间，保证市场健康发展的工作思路，以《住房建设规划（2006~2010）》为指导，从调整住房结构方面入手，加大力度整顿房地产市场秩序：通过完善商品住宅——经济适用房——政府廉租房三大住房体系建立健全的住房保障制度，通过搞活二手房市场扩展住房供应总量，通过兴建中小户型住宅提高房屋使用效率。但也必须认识到，由于供需矛盾和市场深层次的因素，房地产宏观调控得越深入，越反映出房地产市场的问题涉及经济社会全方位的多因素，并非一蹴而就，宏观调控政策作用还需要逐步显现，还需要经济社会各领域的密切配合，要在建设和谐社会的大框架下，才能实现房地产市场的健康有序发展，保证不同收入的群体都能够在完善住房保障体系下安居乐业。



产　业　篇

Industry



我国房地产业的发展与政府干预

李　庆*

一　房地产企业的成长

我国房地产产业已经发展成为国民经济最重要的产业之一，2006 年投资规模近 2 万亿元，拥有企业近 6 万家，从业人员 150 万，年销售面积 6 亿平方米，年销售额超过 2 万亿元。房地产产业已经和汽车产业一起成为我国新时期消费结构和产业结构变化的动力，成为名副其实的支柱产业。

我国房地产产业产生伊始，投资额和销售额就保持极高的增长幅度，快速跨越了产业增长率 10% 以内的形成期，进入了成长期。高速的发展使产业成长过程中分化、派生、融合与扩张同时发生，产业内企业的初级一体化、垂直非一体化、专业化、垂直一体化现象共存，呈现出纷繁复杂的格局。

我国房地产产业经历了短暂的初创阶段后，形成了以房地产开发公司为主的组织体系。这时的房地产产业对整个经济系统来说还是陌生的，企业只能凭借自身的力量进行项目的全部工作：依靠自己完成市场调查、产品定位、规划构思、财务分析和编制设计任务书，凭借自身的力量组织项目的征地、拆迁、委托设计和施工，开发公司的工程部实施项目进度控制、质量控制和资金控制，成立自己的销售团队进行项目宣传推广和销售，进而成立自己的物业管理部负责项目的运营管理和维护。尽管企业是全能型的，但普遍规模小，专业人员不足，管理机制

* 作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究中心。

不健全，房地产企业在产业形成初期依靠这种初级垂直一体化模式运营。

产业发展推进了专业化分工，分化出了房地产咨询公司、房地产财务公司、拆迁公司、监理公司、销售公司、物业管理公司；派生出了房地产投资公司、房地产评估公司、房地产广告公司、房地产策划公司、房地产法律服务产业以及专职于房地产产业的媒体；出现了房地产经理人职业、房地产估价师、房地产咨询师、房地产律师、房地产广告人和房地产策划师，专业化分工使我国的房地产产业走上了垂直非一体化的专业化分工道路。目前我国房地产产业已经形成了包括房地产投资、开发、经营、物业管理和房屋中介服务的、有相对完整的专业化分工链条的、在整合各种资源基础上依靠建筑业进行房屋生产的服务性产业。

在专业化分工的基础上，2002 年以来，我国房地产产业主要环节的集中趋势日见明显，作为产业主角的房地产开发表现尤其突出。部分开发企业在扩大规模的基础上，成本有效降低，快速实现升级，在产业中的地位得到迅速加强，成为产业中的主体。这种趋势使房地产开发企业出现了两种类型的分化，一类是向持续、高效的大型企业发展，在获得土地及资金要素上占得先机，同时高效利用土地和资金要素，在完善企业管理和运行机制的基础上，致力于企业形象和品牌建设，兼顾自身利益和社会效益，谋求长远发展。它们是产业集中的主角，是产业进步中先进力量的代表，但它们的发展有走向寡头垄断的趋势。另一类是以开发独立的项目为主，小型开发企业。这类企业在我国目前的房地产产业内为数众多，它们自有资金比例普遍较低，资产负债率偏高，市场力量较弱，由于受到土地和资金要素的制约，只能以获得单个项目的最大利益为目标，短期行为严重。尽管这类公司存在诸多不足，但是它们却蕴藏着企业升级的可能和潜力，是制约产业过度集中的有效力量。我国的房地产市场还处于需求压力长期偏大、产业正在成长的阶段，保护市场竞争力量和鼓励实现规模经济同样重要。

二　房地产企业的扩张

我国房地产产业扩张的源动力是需求拉动。国民收入水平和消费能力的持续提高刺激了住房消费需求，经济高速增长带动了对非住宅产品的需求。双重的需求增长拉动了房地产产业的扩张，导致生产要素投入增加，产业规模快速增长，这种扩张是整个产业链的扩张，引发要素市场的重新配置。

我国目前房地产产业外延式扩张的主要方式是地域空间扩展和资本模式升级。我国房地产产业起步于特大城市，导致房地产的投资和生产过多集中于特大城市，特大城市的经济增长也较多依赖房地产。特大城市吸引了大量的房地产资本要素，但土地供给相对稀缺，导致房价升高和泡沫化威胁不断加剧。与特大城市相比，我国中小城市房地产开发空间广阔，在特大城市土地要素门槛渐高的情况下，房地产产业必然向其他城市扩张，使资本要素向其他城市流动，带动房地产地域间协调发展。这种扩张有利于改善更多城市的面貌和基础设施条件，刺激地方经济，促进中小城市土地集约利用，总体上提高全国城镇居民住房水平。

从全局看，促进区域协调发展，是我国改革开放和社会主义现代化建设的战略任务，也是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的必然要求。我国政府从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的战略高度出发，正在大力推动区域协调发展，房地产作为与人民群众生活密切相关的重要产业在区域协调发展的过程中具有先导和带动作用。

2006 年我国东部地区房地产投资增长 17.4%，中部地区增长 30.8%，西部地区增长 30.3%，中部和西部的投资增长率远远高于东部。其中，北京的房地产投资增长 12.8%，上海的投资增长 2.3%，远远低于 21.8% 的全国平均水平，陕西、吉林、河南的投资增长率高于 50%，内蒙古的投资增长率甚至高达 100%。上述两组对比说明我国房地产产业的投资重点正在向中部和西部以及二线、三线城市转移。

我国大型的房地产企业融资模式升级是跨越式发展的标志。金融化、证券化使部分企业从自主开发向委托开发模式演化，出现了在金融领域进行房地产资本运作的企业，实现了运作模式的转变。

房地产公司进入证券市场是聚集社会资金、实现资本模式升级的重要途径。与西方房地产产业面对房屋存量市场不同，我国的房地产市场以增量为主，小规模房地产开发企业单一项目开发无法保证经营业绩的连续性和稳定性，开发项目的周期性因素使企业的财务指标和公司业绩经常产生较大波动，投资回收期偏长，不可预见因素多，信用水平偏低，也都影响到房地产企业在证券市场获得认可。经过多年的努力，优势房地产企业逐步实现了跨区域多方位连续的房地产开发经营，凭借良好的业绩和品牌，已经在证券市场站稳了脚跟。到 2006 年底，我国境内上市公司（A、B 股）数量增加到 1434 家，其中房地产板块企业达到

80 家，占上市企业总数的 5.6%；上市房地产公司资产总额 3321 亿元，总市值 5010 亿元，占境内上市公司 89404 亿元总市值的 5.6%。

在空间扩张和资本模式升级的同时，很多企业着眼于未来发展，致力于产业链的延伸，将开发的部分物业自我持有，作为不动产长期经营，使房地产产业从单纯的开发销售向不动产经营管理延展。

房地产产业内涵式扩张以企业素质提高、产业升级为特征，表现为专业化分工、技术进步、要素利用效率提升、生产管理水平提高、产品升级换代、产业组织结构合理化等。从普遍意义上讲，在供给与需求均衡的情况下，产业内竞争加剧，企业为了保证利润水平或者谋求生存才会致力于内涵扩张，但是我国目前的房地产企业面对的是巨大需求市场和广阔发展空间，内涵式扩张所需的竞争动力明显不足。另一方面，受到土地供给的限制，生产能力的增加短期内无法实现与市场需求在较低价格水平的均衡，很多企业在低水平经营、高消耗生产的情况下也能凭借高价格获得利润，成为产业内涵式扩张动力不足的另一个重要原因。

在产业快速扩张、市场不均衡和低竞争性的环境下，我国房地产产业出现的问题日益增多：一是受到土地资源约束，企业在区位范围内集中度很高，拥有过强的左右市场价格的能力，导致价格偏离普通消费者的购买能力。二是企业忽视社会成员主体的普通住房需求，产品结构失衡，有限的土地资源不能尽可能多地配置于大多数人所需求的普通住房，加剧了普通住宅供应的紧缺。三是由于房地产市场利润空间较大、有效竞争不足，很多企业维持着落后的经营管理机制，忽视产品质量和企业信誉，引发各种各样的社会矛盾。四是我国房地产产业发展速度惊人，市场约束机制相对滞后，存在着以非正常手段获取超额利润的途径，很多企业凭借非正常手段获得高额利润后，短期内得以发展壮大并取得显著“成功”，甚至形成了房地产企业的经营有方就是“成功”运用非正常手段的社会共识，对整个产业的行为方式产生了影响，损害了企业的社会形象。房地产产业出现的问题引起了政府和社会的高度关注，也使房地产企业感受到了巨大压力。

三　房地产企业规模和竞争

通过扩大规模降低单位生产成本，获取较高利润是企业发展的普遍选择。就房地产项目而言，不同区位范围内土地资源数量确定而且有限，土地的使用性质

和强度又受到城市规划的限定，于是房地产产品的产出量是固定的，项目依靠增加产量降低边际成本无从谈起，利用规模经济扩大利润空间，获得规模经济效益也就不可能实现。但是我国的房地企业却可以靠增加开发项目，扩大生产总规模，提高资本要素的使用效率，降低实物成本和管理成本，产生规模效益。所以我国房地产产业的规模效益是靠增加开发项目数量实现的，不具有“项目的规模经济”，而具有“企业的规模经济”。

尽管房地产产业具有企业规模经济效益，但仍然只具有低竞争性：其一，我国房地产产业的发展空间巨大，市场需求旺盛，宏观经济基本面良好，扩张是产业发展的首要任务。其二，对于区位范围内拥有土地的在位企业来说，受到土地数量和土地利用强度的制约，房地产产品的产出量是固定的，不能形成此消彼长的竞争关系。其三，不同的城市、城市中的不同区位范围，土地的用地特点和综合地租都有着显著的差异，使区位间的价格差异和价格隔离极为显著，价格竞争只能发生在拥有相邻或者相近的开发项目的房地产企业之间，无法形成同质化、大范围的价格竞争。其四，多数情况下房地产企业即使在低水平经营、高消耗生产的情况下也能获得利润，企业生存竞争压力不足。其五，区位范围内房地产商之间的竞争可能是一种俱损的选择，房地产商之间具备协同的条件和冲动，协同是房地产商的更优选择。

四　房地产企业壁垒、协同

在土地稀缺性、产品固定性和区位差异性的制约下，房地产项目扩大利润的途径集中到产品价格上来，拥有定价权对房地产企业就显得尤为重要。企业为了获取定价的有利位置，必须在区位范围内形成强大的市场力量。受土地利用条件的限制，区位范围内开发企业的数量较少，可以在区位范围内形成较高的集中度，这些企业建立在协同基础上的集合市场力量所形成的控制价格可以远远高于边际成本之上，与竞争相比，企业间协同是更高效率的选择。

房地产企业形成区位范围内控制力量的主要条件源于土地稀缺性所形成的结构性壁垒和利益相关者所形成的行为性壁垒。在有限的区位范围内，土地资源确定而且有限，不拥有土地开发权的企业无法进入，事实上排除了新企业进入区位范围内参与竞争的可能性，形成了源于土地稀缺性的区位结构性壁垒，从某种意

义上讲，我国房地产企业竞争的中心是获得土地能力的竞争，即区位准入的竞争。利益相关的房地产企业为了阻止竞争性企业的进入，在项目开发的重点环节进行协同，增加其他企业进入的难度和成本，保持其在一定区位范围内的控制地位，形成利益相关者协同的行为性壁垒。以规范房地产市场、有效配置房地产资源为目的的政策措施以及对开发企业的规模、经营业绩等特定要求也会在一定程度上增加新企业进入的难度，形成进入障碍。

从整体上看，我国房地产产业的垄断格局现阶段不会出现，垄断价格不会发生，但是企业协同定价在很大程度上左右着市场的价格水平。房地产企业的协同不仅以私下合谋的形式发生，多数情况下是相互呼应而自发实现的。在协同作用下区位范围内的开发商都将房价标定在高位，形成控制市场的协同价格，甚至有能力削弱政府对房价的政策性调控。这种协同是商人的理性选择，是以要素约束和低需求低价格弹性为基础的。

从行为主义的观点分析，少数厂商会在协同价格下秘密降价，既享受协同价格的保障，又通过降价增加销量，扩大市场份额。秘密降价会引起消费者非正常流动，消费者流动使市场信息对称，价格协议瓦解、市场协同无法实现。所以斯地哥勒认为，在信息流动的市场中，厂商行为一定是竞争性的，协同的作用有限。但是就我国的房地产市场而言，区位范围内的房地产项目产出量是固定的，降低价格无助于市场份额的扩大，开发商不具备秘密降价的动机。

博弈论强调，可以通过对其他局中人预期反映的判断整合产业内行为个体间的冲突和合作，博弈均衡导致企业间为了实现最优利益会达成行为均衡，企业间行为相互依赖，独立定价很难发生，在房地产区位范围内产出量固定的前提下，协同定价和非价格手段协同（影响政策、广告宣传、影响预期）成为房地产企业的策略性行为选择。

控制价格的形成会提高社会成本，加剧社会分配不均，降低社会总效率。首先表现在消费者剩余一部分被转移为生产者利润，消费者利益受损。其次，与充分竞争的市场价格相比控制价格保护了低效率，资源配置效率降低。第三，房地产企业凭借强大的市场力量影响产业政策的走向，损害经济社会的和谐发展。限制区位范围内房地产企业控制价格力量过强的局面，有利于维护整个社会的福利和公平。

五　政府对房地产企业协同的干预

西方学者研究发现，从1950年代初到50年代中的42个产业中，高集中度的产业群（CR8 >70%）和较不集中的产业群（CR8 <70%）之间的利润差异从4.3%降到了1.1%，由此认为垄断和协同不是获得高额利润的主要原因，进而认为造成市场不均衡状态的垄断主要来自政府的管制，高集中度产业的高利润来源于高效率而非垄断，没有政府的介入，市场不会出现长期的垄断，政府应该尽量减少对市场竞争的干预，市场均衡不能通过政策干预加以实现。

“可竞争市场理论”认为市场集中度和企业规模没有重要到形成市场不均衡的程度，只要市场是“可竞争”的，既市场进出无障碍，就可以保持理想的市场行为和市场绩效。市场中不需要有很多的企业，只要存在竞争压力，即使企业处于垄断或者寡占，只要进出无障碍，市场也是均衡有效的。可竞争市场不存在壁垒，只有沉淀成本，沉淀成本的大小决定新企业进入的门槛。

在上述理论推动下，一些学者认为我国政府对房地产产业和市场干预过度，甚至认为目前房地产出现的问题是政府干预过度造成的，主张政府退出，完全开放房地产市场，只要政府不管制，房地产会自动运行到良性轨道上来。

在我国，受到土地稀缺形成的结构性壁垒和在位企业协同的行为性壁垒双重制约，区位范围内新企业很难进入，市场环境不具备“可竞争性”。区位范围内房地产项目无法靠扩大规模实现高额利润，必定利用协同价格寻求更高利润。过高的协同价格脱离社会大多数群体的购买能力，政府放弃干预会放任企业间的协同行为，使产业发展偏离目标。单纯从房地产产业的角度出发，我们强调房地产企业的效率和发展，尊重作为经济社会成员的房地产企业的合理理性选择，但是产业的发展必须符合社会大多数成员的利益，必须兼顾整个社会的福利和公平，因此从经济社会协调发展的角度出发，对房地产产业进行有效合理的干预，是政府责无旁贷的职责。尽管政策干预不能实现完全市场均衡，但是可以控制市场不均衡程度，也只有这样房地产产业才能在经济社会协调发展的前提下实现健康高效的可持续发展。

我国国民经济快速发展、人均收入水平普遍增长，但是贫富差距也在明显拉大，形成了不同的消费阶层。他们对住宅都有着强烈的需求，对房地产增值也都有着强烈的预期，对住宅价格的承受力却大相径庭。针对不同消费阶层的购房者

住宅的价格体系也应该是多层次的，低收入人群住宅产品定价应该建立在成本和成本加成基础上；普通商品房定价可以建立在竞争和随行就价的基础上；高端产品可以针对顾客消费能力，利用品牌和消费心理定价。市场的现状是房地产商处于住宅定价的主导地位，价格的形成以房地产商之间协同的随行就价为主。在高收入阶层消费能力的侵入下，这种定价行为所形成的价格严重脱离了中低消费人群的价格接受能力，出现了较大的消费断层，低收入阶层的受惠机会大幅度减少。

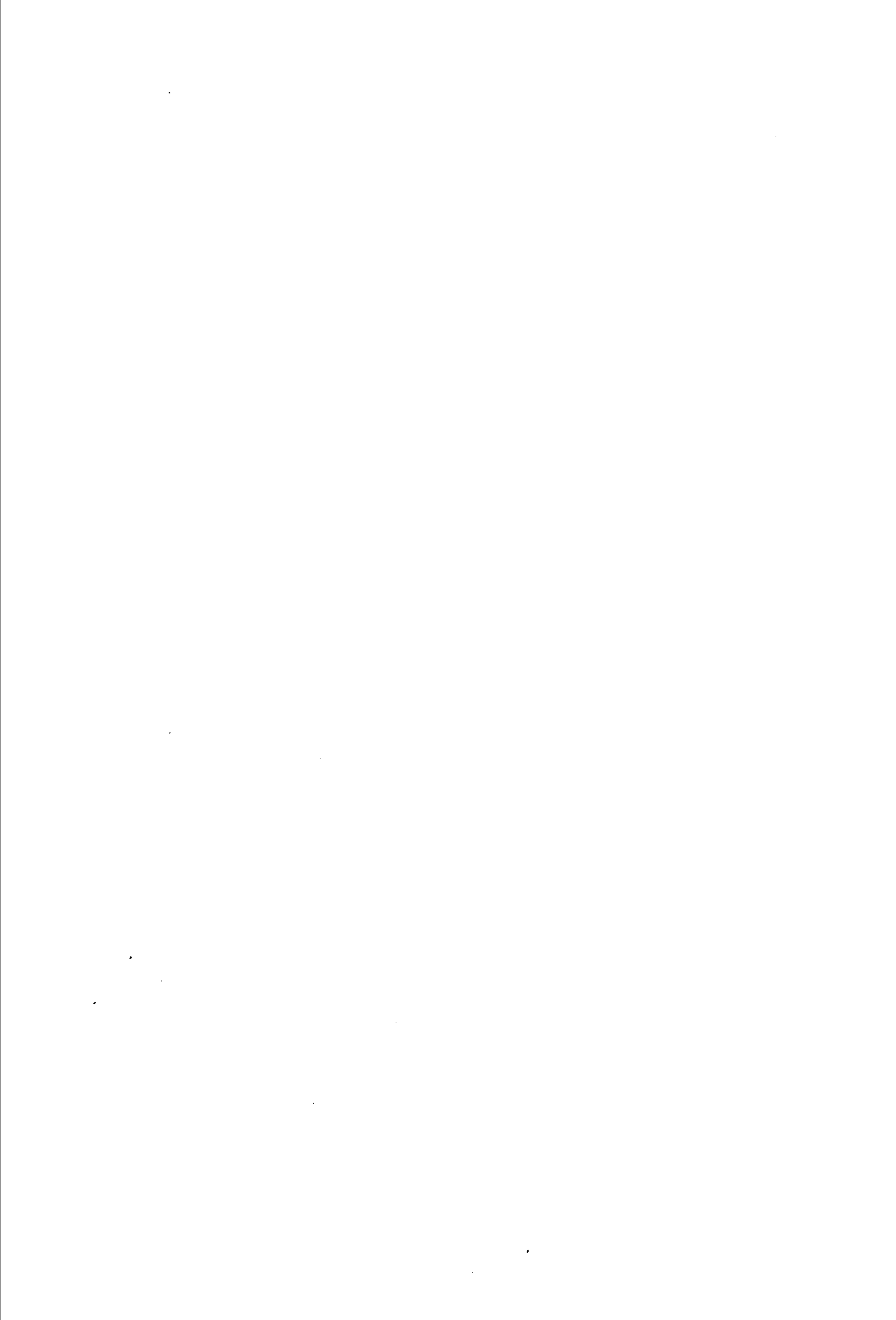
增加房地产投资、提高国民收入水平是满足住房需求的根本途径，但是投资和消费能力的增长受到宏观经济的制约，过快增长会对国民经济的增长速度产生巨大的影响，增加宏观经济的不稳定性。投资和购买能力的双增长还会进一步刺激房地产产业的过快发展，使房地产业业已存在的问题越演越烈。在增加供给和提高购买力受到宏观经济制约的前提下，打破房地产商之间的价格协同，削弱房地产商的定价优势，降低房地产开发企业超额利润，使商品房价格尽可能向普通住房消费者靠拢，是当前政府干预的切入点。从房地产业的源头做起，降低土地市场的准入门槛，打破少数企业对土地市场的围攻，引入更多的竞争因素，同时将承诺低房价作为土地竞标的重要指标，变价格协同为价格竞争应该成为调控政策的重点。

我国房地产市场体制建设时间较短，政策体系很不健全。近年来我国政府以房地产产业暴利和不规范的土地开发行为为突破口，借助房价过快增长引起的社会舆论，创造了有利于政策出台和实施的优势环境。已经出台的宏观调控政策主要针对资源要素的调控、市场环境的建设和利益分配格局的调整，以严格限制房地产信贷、规范拆迁行为、规范土地供应政策、加大税收征管力度为标志。这些政策虽然在短期内影响了房地产产品供应量的增加，对房价的上升起到了推动的作用，但是有利于房地产市场的规范和秩序，有利于实现在健康市场环境下的房地产产业的未来发展。

政府是社会总体利益的代表，以实现全社会资源的最优配置和维护经济社会健康发展为目标，不能成为房地产商协同行为中利益相关者的一员，进一步的政策调控要更加直接地作用于房地产的市场结构和企业行为，更加直接地针对产业中的结构特点，打破区位范围内的价格协同，催化区位范围内的价格竞争机制。只有这样才能保证增加投入的土地和资金要素不再成为企业协同获得超额利润的筹码，才能对抑制房价过快增长产生明显的政策效果，最终实现利益的合理分配，保证社会的和谐发展。

热　点　篇

Special Topics



构建我国多元化的住房供应体制

蒋建业*

住房产品市场是房地产市场的重要组成部分，其健康发展关系我国经济社会发展与和谐社会建设大局，是当前我国经济社会发展过程中的一大热点、难点问题。市场供应结构单一、制度缺陷和市场供应主体错位是其存在的主要问题。当前迫切需求解决的一个基础性的制度设计问题就是切实建立涵盖廉租房、经济适用房、合作建房、商品房等多种房源的多元化住房供应体制，并制定科学合理的协调发展比例关系。

一　深化思想认识

住房产品的生产和分配是一个涉及范围广泛的社会需求和供应问题。社会人群是一个包括高、中、低收入人群的复杂系统，住房需求是一个包括高、中、低收入人群的多元化系统，需求决定供给，住房产品市场不是一个仅限于商品房的单一的局部市场，必须是一个既包括商品房市场，也包括经济适用房、合作建房、廉租房市场多元化发展的市场，只有这样，住房产品市场才是一个健全的市场。商品房主要是面向高收入人群，经济适用房、合作建房、廉租房主要面向中低收入人群。社会住房需求的多元化客观上要求必须要有与之相适宜的多元化市场供应相配套。同时在社会人群的有机构成中，高收入人群是少数，中低收入人

* 作者单位：中国社会科学院城市发展与环境研究中心。

群是大多数，住房产品自然需求的大部分是中低收入人群，少部分是高收入人群。同样，需求决定供给，社会住房供应的主体不应是商品房，而应是经济适用房、合作建房和廉租房。居者有其屋，是社会对政府的基本要求，政府要保障全民有房住，并不要求保障全民都能买得起商品房、拥有产权房。中低收入人群有房住，关系社会安定和谐。各国实践证明，商品房不能成为住房供应的主体，住房供应的主体应是面向中低收入人群的经济适用房、合作建房和廉租房，市场主体必须明确，不能错位。主体错位是个大问题。

20 世纪 90 年代，我国取消了计划经济时代单一的福利分房、租房制度，取而代之的是较为单一的货币化分房、商品化住房供应制度。房地产市场既包括住房产品市场，也包括其他房地产产品市场。住房产品市场既包括商品房市场，也包括经济适用房、合作建房和廉租房市场。当前我国对住房产品市场认识上的一大误区就是把住房产品市场局限于商品房市场。随着经济发展，单一的商品房供应必然导致：一方面，少部分人钱越来越多，对商品房需求越来越高，房越住越好，商品房越卖越贵，却不关心房价；另一方面，大部分人买不起商品房，住不起好房，没房住，甚至租不起房，随着房价上升，越来越关心房价；同时，市场上相当一部分商品房即使卖不出去，也长时间空着，不会轻易降价。

商品房主要是解决高收入人群的住房问题，目前围绕对商品房开发、商品房房价、商品房成本、开发商暴利等进行的争论只是整个房地产市场发展过程中局部市场的问题，不是整个房地产市场宏观调控的主要目的，其宏观调控的根本目的是如何促进整个市场的健康发展。房地产市场是一个包含多个子系统的复杂的大系统，各个子系统的市场属性和发展规律各不相同，必须分别采取不同的宏观调控政策，才能收到较好的调控效果，不然效果不明显，甚至起到反效果。商品房房价主要由市场供求确定，只要市场需求刚性存在，房价就难以下降。开发商是商人，追求利益最大化是商人至高无上的追求。开发商对社会责任无刚性承担义务，开发商不会去关心整个社会的住房产品市场供应，不会关注大家是否有房住。开发商主要关注高收入人群这一消费群，不会关注广大中低收入人群是否有房住，是否买得起房。这是社会关注的问题，是政府关注的问题，是政府调控的目的。政府就是政府，是公众利益的维护者，必须要保障全民有房住。把住房价格调控寄希望于开发商的善良是不切实际的，寄希望于政府能大力调控商品房价格也不现实，由于政府对商品房调控手段有限，开发商对调控政策有较强的拆招

能力，也不大可能收到预期效果。行政干预过大、过多、过强，反而可能产生不利于商品房市场健康发展的负面影响。宏观调控住房产品市场的目标是既促进商品房市场健康发展，又确保中、低收入人群的基本住房的供给，使住房供应主体逐步由商品房转化为廉租房、经济适用房和合作建房。对于商品房，政府调控的主要手段是如何有效地运用税率杠杆手段，市场调控的主要手段是如何从根本上分解市场需求，削弱市场需求的刚性，具体调控政策应相对稳定。对于经济适用房、合作建房和廉租房，政府调控的主要手段是如何有效运用土地、财政、税收等优惠扶持政策，以及户型面积限制、价格控制、多元化产权政策，扩大市场有效供给总量，具体调控政策应根据市场需求变化及时进行动态调整。

二　强化政府扶持引导　建立多元化住房供应体制

对于高收入人群的住房供给，不需要政府支持，可完全由商品房供应解决。对于中低收入的住房供给，必须强化政府的政策扶持，并有专门的组织机构作运作保证。从国际经验来看：瑞典、荷兰、法国等国家通过设立非营利机构、政府低息或无息贷款、免税等措施建设低于市场价格的平价住房，供给中低收入阶层。英国住房政策和监管由副首相办公室直接负责，为了使百姓“居者有其屋”，政府建造了大量的低租金公共住房，以可接受的价格向家庭提供；并对购买 12 万英镑以下小户型住房的实行免除印花税等优惠政策。最近美国政府又推出了“部分产权”的购房计划，购买人可以先买 50% 的产权，其余部分由政府、银行分担。美国 20% 的高收入人群的住房供应不需要政府支持，政府通过扶持引导市场解决 62% 的中等收入居民的住房问题，并且集中力量解决 18% 的低收入者的廉租房问题。其具体方法是：鼓励企业参与社会住宅（经济适用房、合作建房）建设，并给予税费和低息贷款等优惠，为购房人提供 30 年以内的抵押贷款，并免所得税。此外，一些西方福利国家由政府向房地产企业提供财政补贴，规定企业必须以“成本租金”出租给符合规定条件的住户。即使在土地资源极为紧张、住宅成本更高的新加坡和香港地区，由于建立了公屋管理制度，住房矛盾也得到了较好的解决。从总量上看，新加坡 87% 的居民都是通过低价购买或租住政府组屋获得了自己的居住权。

我国现行的住房制度设计过分集中于商品房发展，把社会住房供应基本上交

给了开发商。经济适用房、合作建房、廉租房制度设计和建设严重滞后，导致住房供应结构严重失调，供需矛盾十分突出，中低收入人群住房问题严重。也正因为如此，才导致商品房市场发展备受社会各界关注，商品房市场的一些经济性问题转化为社会性、政治性问题，成为敏感的社会经济问题。

要有效解决我国城市居民的住房需求，住房供应体制必须对应于消费需求结构。城市新增人口的住房消费随着经济能力的提高，一般经历租用或购买小面积低价房、租用或换购大面积商品房等消费层次的变化。日本 1990～2002 年新建住宅产品（建筑面积）与消费层次的对应关系可作为借鉴：

第一层次：出租住宅（廉租住宅）：40～55 平方米/户

第二层次：对本单位职工出租的住宅（经济适用房）：65～75 平方米/户

第三层次：分开出售的住宅（普通商品房）：80～100 平方米/户

第四层次：自有住宅（高档商品房、别墅）：135～145 平方米/户

我国要针对多元化的住房消费需求，建立多元化的住房供应体制。可把新建住房分为基本保障性住房（廉租房）、政策扶持性住房（经济适用房和社会合作建房）和商品房（普通商品房和高档商品房）。或者根据政府的扶持引导力度和目标定位不同，将经济适用房和社会合作建房分开，形成由商品房、廉租房、经济适用房和合作建房组成的“四元”住房供应体制，也只有这样才能形成完善的住房产品市场。

三　实施多元化政策导向

房地产行业发展与金融业及整个经济发展存在密切的关系。一方面，房地产行业对金融业影响较大。我国房地产企业严重依赖银行贷款，多以项目公司独立运作。房地产项目公司与一般性有限公司相比，责任更为有限，但结算快，若项目成功，利润可快速转移，若不成功，由于自有资产和资金不多，极易转化为金融风险。另一方面，房地产行业对社会发展具有较大影响，与社会和谐发展关系密切，涉及千家万户，其行业风险容易转化为社会风险。商品房价格是影响城市居民生活成本的重要因素，房地产行业“暴利”成为导致我国社会发展贫富差距过快增大的诱因之一。发达国家大都在上世纪前期完成了工业化过程，上世纪中叶即完成了基础设施建设，房地产业的高峰期已过。我国房地产业要在短短几

十年内，既要解决数亿城市人口的住房问题，也要解决数亿农村人口进城住房问题，是一道世界级的难题。我国社会保障体系尚未健全，居民投资渠道窄小，通常将房产作为投资的重要渠道，进一步推动了投资性购房需求。上述现实要求必须从中国国情出发，从完善制度设计入手，大胆进行制度创新，充分发挥市场和政府的双重调节作用。

按照“严格管治、政府保障、市场化运作”的基本原则，对于多元化住房供应结构，要从政府保障层面、政策引导层面和政策调控层面分别制定不同的政策导向和调控措施。在政府保障层面，重点是加大城市最低生活保障住房（政府补贴的廉租房）供应；在政策引导层面，重点是鼓励社会提供更多的自住平价房（参照成本价格出租或出售），大力发展经济适用房；在政策调控层面，主要是通过信贷、税收等手段调控商品房供应和抑制投机行为。

第一，强化商品房税收政策。首先实行与工业生产行业一致的增值税政策，严格规范成本抵扣项目类别，全面强化所得税征收，增加财政来源。长期以来，我国部分城市公共财力不足，是许多事情想为又难为的重要原因。我国商品房开发投资占全社会固定资产投资的近1/3，作为高利润行业，完善合理税收制度是有效调控的重要杠杆。

第二，针对不同的住房供应，采用不同的开发建设方式。商品房供应采用开发利润导向模式，经济适用房、合作建房采用管理利润导向模式，廉租房采用建设成本导向模式。同时，对于廉租房、经济适用房建设，还要有专门机构运作，要制定不同的土地供应、产权、收费、税收和信贷政策，做到土地供应多元化、产权多元化、政府收费多元化、税收多元化和信贷政策多样化。具体而言，商品房主要靠市场调节，社会普遍关注的高房价主要靠分流市场需求进行调节，行业暴利主要靠税收杠杆调节。商品房土地全经市场竞标取得，规范政府收费，政府主要管收税，全面修订现行税收政策，全面强化增值税和所得税征收，主要靠税收政策调控，商品房房价随行就市，取消现行的户型面积限制政策，积极推进税费合并。提高开发商市场准入门槛和政策透明度，降低办事门槛，减少项目审批环节，引导市场充分竞争。

第三，对于廉租房、经济适用房和合作建房，也要运用市场运作机制，如：采用合作建房方式解决部分平价房源的土地供应问题，采用BOT方式加政府补贴方式解决廉租房建设的资金问题，采用开发权法人招标（或代建管理）方式，

吸引各界参与经济适用房建设管理。廉租房、经济适用房用地以划拨为主，以土地征迁成本作为地价参考，鼓励社会资本参与建设。合作建房（单位和个人建房）可以有产权，也可无产权，要有产权得补交相关土地使用税费。

政策扶持性经济适用房为产权不完整住房，主要解决符合条件居民的自住问题。由于有大量的财政补贴，经济适用房除严格限制户型面积外，还应有限制地转租和转售。廉租房（公屋）没有产权，只限于低收入人群租住，一户只能有一套；住户购买其他类型住房后，必须退出。社会合作建房拥有部分产权（半产权住房），可以采用与商品房不同的管理方法，产权转让时必须向政府补偿土地的市场价差和税费优惠部分的款项。

第四，调整政府职能定位。住房供给关系民生，政府的地位和角色作用不可或缺。调整政府职能主要是解决政府职能缺位和不到位问题。一是发挥我国政府的政治优势，发挥城镇土地国有的体制优势，进行总体制度创新和完善土地利用规划，在统一总体规划、统一土地规划指导下，对商品房、廉租房、经济适用房和合作建房进行各自不同的制度设计。二是强化政府在廉租房、经济适用房、合作建房中的地位和作用，积极探索适合我国国情的廉租房、经济适用房、合作建房的建设模式。三是提高政策的透明度，对包括廉租房在内的各种类型的住宅产品，政府要强制性要求公布每平方米房产的土地使用费、拆迁费和政府收费，让老百姓知道政府花了多少钱，也让商品房购房者知道商品房真正的地价是多少，拆迁费是多少，政府收费是多少，从根本上抑制对地价、拆迁费和政府收费的炒作。四是强化土地规划引导。坚持集约用地、节约用地，统一土地规划，统一土地供应，强化土地管理，建立统一、公开、透明的多元化土地管理模式，规范土地开发和使用方式。土地供应、储备和发展规划要有明确的区域界定、分类量化比例和分阶段开发实施方案；土地供应对象要区分商品房、廉租房、经济适用房和合作建房用地；制定清晰明确的分类调控政策。土地供应基本上只供应“现货”，不供应“期货”，购地不建房的要收回或罚款。

《物权法》时代物业管理可持续发展的八大问题

陈蔼贫　方　霞*

《物权法》作为民法典的一个重要内容，1998年3月，起草工作正式启动，在多次公开全国征求意见基础上，历经全国人大四次审议，2006年将进入五审。从物业管理行业的角度看，《物权法》作为我国调整财产关系的民事基本法律，无疑是物业管理法制建设的又一重大进步，必将对我国物业管理行业发展产生基础性的、长期性的重要影响。因此，有人断言："中国物业管理已进入了《物权法》的时代。"面对国家这一重要法律出台，作为物业管理人，我们不能不认真思索在即将到来的《物权法》时代，物业管理可持续发展必将面临的若干重大问题，从而未雨绸缪，与业内同仁共同推动我国物业管理的健康发展。

一　物业管理相关法规体系的全面整合与完善

通过解读《物权法》第四稿可见，《物权法》作为民法典的一个重要部分，规制的重点是权利归属及其保护，侧重于对业主的建筑物区分所有权的保护。首先，将物业管理活动的基本概念以法律形式予以确认，使得物业管理立法层次得以上升到法律高度；其次，还将《物业管理条例》确立的业主大会、业主公约、

* 作者单位：深圳物业管理研究所。

专项维修资金等基本制度，上升到法律层面，提高了适用范围及效力等级。再次，在解决物业管理中单个业主利益的分散性与众多业主利益的协调性问题上，《物权法》（草案）明确规定了“少数服从多数”的原则。我们相信，《物权法》的公布与实施，必将使物业管理活动更加有法可依，从而更好地维护业主和物业管理企业的合法权益。

在《物权法》时代，物业管理面临的第一个重大问题就是，凡涉及建筑物区分所有权的国家立法、行政法规、部门规章、地方立法、地方规章，都必须进行清理，凡是违背《物权法》关于建筑物区分所有权的规定的，都必须废除，国家和地方都必须按照《物权法》的规定，制定和修改相关规范性文件，最终形成一个协调一致、完整呼应的物业管理法律体系。这个任务是艰巨的，工作量是巨大的，对物业管理长足发展的影响也是深刻的、广泛的。因此，各级政府主管部门、社会各单位以及物业管理涉及各方认真学习《物权法》，全面清理现有物业管理相关的政策法规，积极调整自身行为，适应《物权法》的要求，是摆在我们面前的第一要务。

二　物业管理商品观念的明确确立与强化

物业管理是商品，物业管理买卖是市场交换行为，有市场必然存在竞争。竞争是市场经济的基本特征，物业管理行业必须通过竞争机制提高物业管理服务质量。我国的物业管理从初期的“谁开发谁管理”，到公开实施物业管理招投标等，国家和地方一直致力于物业管理市场机制的建立和培育，致力于物业管理的法制建设。但从全国范围看，我国物业管理虽然经过了二十多年的发展，人们的消费观念也有了一些转变，但由于计划经济和福利分房的长期统治地位，物业管理法规的不到位，市场机制的严重缺失，致使旧有的、传统的后勤服务观念和意识依然根深蒂固。社会各界和业主对“谁受益谁付费”、“付多少钱，享受与付费水平质价相符的服务”及“根据自己的消费水平，选择相应的物业管理服务”的物业管理消费意识仍待进一步强化，物业管理的消费观念仍待进一步矫正。

审议中的《物权法》（草案）从法制角度强化了物业管理的商品属性和竞争规则，不仅明确了物业管理商品的概念，规范了物业管理交换双方的行为，还规

定了业主可以自主选择物业管理的模式。这使得物业管理市场范围进一步扩大，由物业管理行业的局部范围扩展到社会各个产业领域，物业管理服务的竞争也由行业内的竞争扩展到更多主体参与的全社会、全方位竞争。无疑，这对我国物业管理行业的冲击是前所未有的，也是中国物业管理行业和业内人士无法回避的一个史无前例的考验。《物权法》的出台，是中国物业管理发展的一个新的里程碑，是我国物业管理商品经济法制建设的一次飞跃，无论是政府、社会还是物业管理交换各方，均应重新审视物业管理，摈弃旧有的和传统的物业管理观念，准确把握物业管理的商品属性和市场要求，厘清思路，调整自身，积极参与物业管理的市场竞争，在《物权法》和相关法律的规制下切实组织和开展物业管理相关活动。

三　物业管理基本概念、核心理论的全新诠释与构建

“业主”、“业主大会”、“业主委员会”以及“物业管理”等均是物业管理中最基本的概念，物业管理人大都是耳熟能详。但随着《物权法》的出台，则有必要重新认识和定义。例如，物业管理的概念按照《物业管理条例》第二条规定：“本条例所称物业管理，是指业主通过选聘物业管理企业，由业主和物业管理企业按照物业服务合同约定，对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理，维护相关区域内的环境卫生和秩序的活动。”条例所指的物业管理中，物业管理企业是当然的参与者。而《物权法》（草案）规定，业主可以自行管理建筑物及其附属设施，也可以委托物业管理机构或者其他管理人管理。再如，《物权法》（草案）对物业区域的公共绿地、道路、物业管理用房、会所等产权归属也做了原则规定。《物权法》（草案）对《物业管理条例》中规定的并在实践中已成为习惯的用语也做了相应调整，如“建筑区划”（原来用“物业管理区域”）、“管理规约”（原为“业主公约”）、“共有部分”（原为“共用部位、共用设施设备”）等。

可见，《物权法》对物业管理的基本概念、相关内容在内涵、外延以及名称、界定上均做了较大的调整。这种调整并非是局部概念的修订，而是物业管理基本概念的全新诠释和物业管理理论的重新构建。对此，我们必须高度重视，密切关注《物权法》的立法进程，认真研究其核心要义，准确把握物业管理相关

的基本概念，系统梳理、修正物业管理理论体系，避免物业管理理论上、认识上的错误，以正确的理论指导实践，使物业管理运作始终保持正确的方向，快速前进在健康发展的轨道上。

四　物业管理主体关系的切实研究与定位

物业管理是涉及多方主体的较为复杂的法律关系，既包括政府主管部门、物业管理交换双方，也包括房地产开发、公共事业单位以及社会专业公司等多个主体。其中，物业管理商品交换双方是核心，政府主管部门是指导、监督和管理方，建设单位、专业公司和公共事业单位间是重要的参与者。物业管理行为涉及多个法律关系，受到多个法律法规的调整。但长期以来，由于各种因素的综合作用，物业管理各主体之间关系不清，责任不明，越俎代庖、操作越界、矛盾冲突时有发生，严重影响物业管理的正常运作。

《物权法》作为上位法，对物业管理规制的重点是物业财产权利归属及其保护，对物业管理主体间的关系只做了原则性规定。例如，《物权法》（草案）规定政府主管部门应当对设立业主会议或者选举业主委员会给予指导和协助。对业主的权利、业主团体的决策机制以及业主团体的职责也做出了新的修订。但是对物业管理各主体关系及其相关权利义务并没有明确界定，这就导致物业管理肌体的病灶没有彻底清除，上述问题仍然存在。当然，法律不是万能的，一部法律的出台不能解决所有的问题。随着《物权法》立法进程的不断推进，业内应着力研究在《物权法》和相关法律框架范围内如何进一步明确界定各方权利义务和责任，彻底理顺物业管理各方主体间的关系。否则，贯彻实施《物权法》，实现物业管理相关法律法规的对接，建立物业管理良性发展的机制，只能是一句空话。

五　业主团体法律地位、决策机制的重新调整与规制

业主、业主大会和业主委员会是物业管理活动核心当事人之一，也是物业管理商品交换的重要一方。如何确立业主、业主团体的法律地位，维护业主的合法权益，建立民主科学的决策机制，稳步推进物业管理活动，既是《物权法》的

重要内容之一，也是物业管理界关注的焦点。20 世纪 90 年代以来，虽然国家制订了一系列相关政策法规，但业主、业主大会和业主委员会在物业管理活动中的法律地位问题并没有彻底得到解决，这一直是困惑我国物业管理正常运行的一个重要问题。

《物权法》（草案）赋予了业主大会及业主个人以诉讼地位，扩大了诉讼主体的范围。同时规定，物业管理的一般事项，应当经专有部分占建筑物总面积 1/2 以上的业主且占总人数 1/2 以上的业主同意。筹集和使用建筑物及其附属设施的维修基金，修缮、改建、重建建筑物及其附属设施，应当经专有部分占建筑物总面积 2/3 以上的业主且占总人数 2/3 以上的业主同意。将住宅改变为餐饮、娱乐等商业用房的，应当经有利害关系的全体业主同意。这一规定从立法上明确了业主大会、业主委员会的法律地位，是立法中的一个突破；也使业主团体的决策机制发生了变化，在一定程度上保护了弱势者的利益，使立法充满了人文关怀。但是这种决策机制也会带来相应的问题，由于业主大会、业主委员会决策机制业主参与表决比例要求更加严格，不仅大大提高了业主在物业管理事务中的决策成本，而且增加了业主团体决策的难度。面对这一新变化，如何妥善解决，是摆在政府和物业管理各方的一个新的矛盾和问题。因此，业内必须认真研究，积极寻找对策，否则势必使物业管理运作产生新的困局。

六　物业管理服务内容、经营范围的科学界定与明晰

物业管理服务对象内容和范围是物业管理操作的重要问题之一，英美法系和大陆法系各国基本以建筑物区分所有权理论确立相关民事立法，我国却一直没有规定此制度。审议中的《物权法》（草案）采纳了建筑物区分所有权理论，对区分所有建筑物专有部分的专有权，区分所有建筑物共用部分的共有权以及建筑物区分所有权人的管理权，均做了明确规定，例如，《物权法》（草案）对绿地、道路以及物业管理用房的归属问题分别进行了规定。建筑区划内的道路，属于业主共有，但属于城镇公共道路的除外。建筑区划内的绿地，属于业主共有，但属于城镇公共绿地或者明示归个人的除外。建筑区划内的物业服务用房，属于业主共有。立法从实际情况出发规定，提供健身、娱乐等服务的会所，绝大多数是作为独立的房屋由开发商出售或者出租经营的，一般不作为建筑物的附属设施归业主共有，

等等。

《物权法》的这一系列规定，使得我国物业管理的服务内容、经营范围从法律层面得到了严格的界定，起到了定分止争的作用。应当说，《物权法》（草案）基本解决了物业管理产权不清引发的矛盾和问题。但我们也必须清醒地看到，一方面与传统概念相比较，物业管理对象、内容和范围发生了一些变化，我们必须积极调整和适应；另一方面，旧有的问题并未完全解决，例如，会所、车库是稀有专有资源，建设单位预先占有，并通过购房合同加以约定，则可能使其变成建设单位获取更大商业利益的一个渠道。由于业主无法正常地、合理地拥有和谐的居住环境和应有权利，结果导致业主、建设单位和物业管理多方矛盾的频发。因此，我们要充分利用《物权法》的规范要求，科学界定物业管理的对象、内容和范围，尽可能避免与减少业主、开发企业、物业管理企业三方之间因服务内容、经营范围不明确、物业产权不清带来的矛盾纠纷。

七　物业管理模式的积极创新与突破

《物权法》草案第八十四条规定，业主可以自行管理建筑物及其附属设施，也可以委托物业管理机构或者其他管理人管理。《物权法》时代物业管理的模式已由《物业管理条例》中规定的单一的物业管理企业管理模式，变为业主自行管理、委托物业管理机构管理与委托其他专业机构管理三种模式并存的局面。物业管理的多元模式打破了我国原有的物业管理的单一格局，凸显了“财产即自由”的立法精神，使业主有了更多的选择自由，客观上推进了物业管理的市场化进程，加剧了物业管理市场竞争的广度和深度。

但我们必须看到，这一变化势必带来物业管理服务收费依据、范围和物业服务标准的变化，冲击现有物业管理的价格体系和相关管理制度，甚至有可能引发经济学所称之的“洼地效应”。一旦“洼地效应”形成，其必将和其他因素共同作用，引发物业管理行业方方面面的连锁反应，乃至整个行业的重新洗牌。面对《物权法》时代物业管理的多元模式和物业管理的新格局、新情况，物业管理企业如何及时调整、从容应对，业主如何理性维权、强化自治，政府如何合理引导、科学监管，物业管理行业如何实现长足发展，社会各方如何共建和谐社会等，均是摆在我们面前现实而迫切的问题。

八 物业管理纠纷、法律诉讼的不断增加与变化

审议中的《物权法》（草案）中规定，“对侵害业主共同权益的行为，对物业服务机构等违反合同发生的争议，经专有部分占建筑物总面积过半数的业主或者占总人数过半数的业主同意，可以以业主大会或者业主委员会的名义提起诉讼、申请仲裁；业主也可以以自己的名义提起诉讼、申请仲裁。”《物权法》较为具体地规定了提起诉讼、申请仲裁的条件，同时增加了业主个人的诉讼，即不能经过达到一定比例的业主同意时，业主可以以自己的名义对侵害业主共同权益的行为，对物业服务机构等违反合同发生的争议申请仲裁、提起诉讼。

此项规定有助于保障物业所有人的权益和公共权益，是公民行使民主权利和保护业主私有财产不受侵犯精神的弘扬。但客观而言，《物权法》的出台必将使物业管理各主体之间以及业主内部等，通过法律途径依法维权的几率大大增加，从而增大了物业管理诉讼主体的范围，增加了物业管理诉讼的总量，也使物业管理的纠纷类型更加复杂，例如，《物权法》（草案）规定业主大会或者业主委员会的决定对业主具有约束力，因为业主大会、业主委员会做出的决定是遵从“少数服从多数”的原则，少数人必须放弃自己的主张。但如果个别业主认为此决议致使自己的利益受损，根据我国的民法规定其又可以提起诉讼。因此，《物权法》时代物业管理的诉讼类型、诉讼面和诉讼量的增加，将是我们不得不面对的现实。中国物业管理人要持续提高自身的专业素养和综合素质，以法律法规为准绳，以优质服务为基础，积极面对，充分协调，不断解决物业管理的新矛盾、新问题。

“法律是精彩的，法律是无奈的，法律也是生长的。”《物权法》的制定和实施是时代的产物，也是中国物业管理之必需。《物权法》可以调整、规范中国物业管理，但不能解决所有的问题。面对即将到来的《物权法》时代，只要我们努力学习，认真研究，不懈思索，科学接轨，积极调整，锐意创新，必将再创中国物业管理新的辉煌。

业主委员会运作问题引发的思索

陈谪贫　吴春兴*

业主大会、业主委员会制度是物业管理七项基本制度的首要制度。业主大会、业主委员会制度对我国物业管理的运作模式、发展路径、发展方向等均有着基础性的重要影响。研究业主大会、业主委员会的基本概念和运作的基本环节，深刻理解立法原意，从认识上、思想上正本清源，进而以正确的认识指导实践运作，无疑是十分必要的。

一　业主概念的辨析

业主是物业管理活动中最主要的主体之一，正确界定“业主”的概念不仅直接关系到业主大会、业主委员会制度的贯彻与实施，而且对规范物业管理活动也具有重要的现实意义。

有关“业主”的概念，目前物业管理规范性文件的表述主要有两种：一是房屋所有权人，二是物业所有权人。从严格的法律角度分析，这两种表述的内涵和外延均有一定的缺憾。按照“房屋所有权人”的概念表述，业主的所有权指向是房屋，而房屋的所有权并不包括共有物业的所有权和使用权，这就产生了业主房屋之外的共有物业所有权人缺位的问题。按照法律推定原则，该共有物业产权人就应是原产权人。公房改制情况下为原产权单位，商品房条件下则应为物业

---

* 作者单位：深圳物业研究所。

建设单位。这就不免出现一种尴尬的局面，无论是公房改制还是商品房，业主拥有物业专有部分产权，而原产权单位则拥有物业共有部分产权。以此推演，物业服务费理应由原产权单位或建设单位缴纳，物业服务的交换主体将会发生变化。

按照业主"是物业所有权人"的表述，同样不免令人困惑。物业包括土地及地上建筑物、构筑物和附属物，其中土地归国家所有。从产权角度而言，国家也应是物业所有权人之一，即业主。以此推演，国家也是业主大会成员，现有业主大会成员构成将会发生变化。如果依此组织物业管理服务活动，贯彻实施业主大会业主委员会制度，将使人无所适从，也无法进行操作。可见，上述两种有关"业主"的概念均有一定的局限性，未能完全准确、充分表述"业主"的真正涵义。

客观而言，上述概念是适应人们的传统习惯做出的通俗定义，是我国特定历史条件下的产物。深层次和核心的原因是物业管理相关法规出台时缺乏上位法的支持。迄今为止我国物业管理规范性文件尚未上升到法律的层次，拟议中的《物权法》也迟迟未能出台，而原有的民法由于其自身的局限性，对物业管理的支持有限。因此，认识和把握业主的概念应以建筑物区分所有权理论为基础，相应表述为建筑物区分所有权人为业主，即业主对房屋的专有部分具有专有权，对共有部分和共有设施设备具有持分权，而专有部分的专有权、共有部分的持分权均包括了对土地的使用权。

二　业主身份的界定

"业主"概念在理论上的明晰并不能完全替代和解决物业管理实践中业主身份的界定问题。如业主大会召开时业主身份认定中普遍存在的夫妻关系存续期间，一方为房地产权利证书上记载的人，那么其配偶是否为业主？按照目前物业管理法规的相关规定，其配偶不认定为业主。而按照我国婚姻法规定，如果没有约定，在夫妻关系存续期间所得财产是共同所有的，以此推理，其配偶也应是房屋的所有权人，也即是业主。再如，我国实行的是不动产登记生效制度，那么已签购房合同但未办理房地产产权登记的情况下，能否确定为业主？一房多卖，且均未到政府有关部门办理产权登记，究竟谁为业主？

物业管理活动是商品交换行为，业主和物业管理企业是等价交换基础上的服

务买卖关系。从提供物业管理服务的角度而言，物业管理企业的客户包括业主和非业主使用人，两者在享受物业管理服务方面并无差别，物业管理服务过程中两者的界限在某些情况下是模糊的。明确界定“业主”与“非业主”的概念，只是在涉及物业管理相关权利义务时是必要的，如订立物业服务合同，维修资金的筹措使用等。同时，物业管理活动是经济行为，其必然要考虑资源、成本和效率等问题，物业管理活动中的业主身份界定与严格法律意义上的确权认定是存在一定差异的。

业主大会、业主委员会是基于财产权基础上的业主自治和自我管理的制度设计，其虽与某些政治组织、经济组织有类似之处，但不尽相同。物业管理活动中的业主认定，既要按照建筑物区分所有权理论，以法规为基础，准确把握，切实体现物业管理相关法规的立法原意；也要立足于物业管理的实际，充分考虑我国物业管理服务的特点和对象，以公平、效率为原则，从实际出发，方便操作。因此，业主的认定应本着两个基本方法，一是按照我国不动产登记生效制度，即业主身份的界定以房地产权利证书上的记载为准，故上例之夫妻双方一方为房地产权证书上记载的人，其配偶自然不认定为业主；二是未办理产权登记的情况下，则将动产公示方法——占有，引入到物业管理业主身份的界定中来。业主身份的确认，一是必须是物业的合法买受人，即已签购房合同，二是实际占有房屋，即实际占有使用房屋者。一房多卖情况下应参照上述原则，分不同情况予以处理。这既可以避免物业管理业主身份认定陷入复杂的法律纠纷中，也可以降低物业管理资源不必要的消耗，提高效率，切实推进业主大会、业主委员会制度的贯彻执行。

三　业主大会会议投票权问题

有关业主在业主大会会议上的投票权问题，目前基本的确定方法是根据业主拥有的物业建筑面积、住宅套数等因素确定，也有的仅以物业建筑面积计算。从理论上说，建筑面积折射的是财产权，主张价值公平，属经济范畴；住宅套数或业主人头票数折射的是人权，主张政治公平，属政治范畴。前者是既考虑财产权，又考虑人权，既主张价值公平，又主张政治公平；后者则只考虑财产权和价值公平。在财产权的基础上兼顾政治公平，可以考虑引入“保护小业主权益的

原则”，即单个业主的投票权不超过总票权的30%，超过部分按其他业主户数平均分配。无论何者，财产权是业主大会会议投票权的主要基础。

业主大会本身是一个经济组织，而不是政治组织，业主在业主大会会议上进行投票是一种经济行为，必须遵循经济上的公平原则，即反映财产多寡的价值公平。在实际操作中较为突出的现象是部分业主在行使相关权利时，极力主张“一业主一票”、“人人平等”，甚至以此为口号，打着维权的幌子，侵犯其他业主的合法权利。应当说，这种现象的实质是将业主大会议事中的“民主协商”、“少数服从多数”的原则混同于政治权利中的“民主协商”、“少数服从多数”原则，是将政治权利混同财产权利，既违背业主大会、业主委员会制度的原则要义，也是对业权份额较大业主合法权益的侵害。因此，政府、社会、建设单位、物业管理企业和业主都应该准确理解业主权利的来源和涵义，正确行使和维护业主的合法权益。

四　业主大会、业主委员会的定位分析

长期以来，有关业主大会、业主委员会的定义，物业管理相关法规均未予以明确的释义。根本的原因在于，我国《立法法》第八条第三款明确规定，“民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度”必须由法律来规定，而我国迄今为止尚无全国性的物业管理法律，这就出现了业主大会、业主委员会无定义的问题。这种定义不明，自然使得业主大会、业主委员会的定位和运作产生了诸多矛盾和问题。如在物业管理实践中，业主大会是物业管理单位的选聘和签约方，但其自身并无独立的可支配财产，缺乏履行物业服务合同的实际能力，法律上形成了“只能当原告，不能当被告”、“有权利而无义务”的悖论局面。当然，随着《物权法》等上位法的出台，这一问题可能迎刃而解。但在目前情况下，如果对其不加以定位，势必影响业主大会、业主委员会制度的顺利推进和物业管理服务活动的正常运作。

笔者以为，业主大会、业主委员会从其主要特征看，已经事实上形成了民法中的其他自治组织概念。在目前物业管理上位法尚未出台、业主大会业主委员会定位不明的情况下，一是应将街道办、居委会（社区工作站）纳入物业管理监管体系，强化政府监管力度，如深圳和全国部分地区在地方法规中强调街道、居

委会（社区工作站）对业主大会业主委员会的监管，从实践的结果看均取得了明显的成效。二是严格限定业主大会、业主委员会的权限范围，如业主大会只能代表和维护本物业管理区域业主的权益，只能讨论和决定本物业管理区域的物业管理事务，否则不仅是越权，也是违规违法的行为。业主委员会管理则要严格执行业主决策机构和执行机构分离的管理模式，只能在业主大会授权范围内运作。三是切实明确业主大会、业主委员会的权利义务，在违规违约情况下不仅要承担法律责任，也要承担相应的民事经济责任。如在物业服务合同履行过程中，业主大会、业主委员会出现违约行为，产生的经济损失由全体业主合理分摊。

当然，业主大会、业主委员会在实际运作中还存在许多具体问题，如首次业主大会筹备组业主代表人选如何确定，业主委员会的换届选举，2/3 投票权业主选聘、解聘物业管理单位，业主委员会备案的性质等。对此，我们一方面要把握业主大会、业主委员会制度的立法基础；另一方面，要在此基础上，重视公平和效率的平衡，创造性地解决具体的问题和矛盾，为业主大会、业主委员会制度的不断完善提供理论和模式的创新。

[General Information]
书名=中国房地产发展报告 4
作者=牛凤瑞主编
页数=310
SS号=11841335
DX号=
出版日期=2007.4
出版社=社会科学文献出版社